

# LA DELTAMETROPOLE



DEA- Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance.  
Faculté des géosciences et de l'environnement - UNIL  
semestre d'hiver 2004  
Professeur : A. Da Cunha – IGUL  
Étudiant : J. Grisel

« Je vous comprends : vous parlez de cette ville dont nous sommes les fondateurs, et qui existe seulement dans l'idée, car je ne pense pas qu'il en existe une telle sur terre.

Au ciel, je répondis, il existe le modèle d'une telle ville, et celui qui le souhaite peut le regarder, et, l'ayant regardé, se gouverner comme il se doit. Mais la question de savoir s'il existe, ou s'il peut exister, est sans importance pour lui ; car il agira selon les lois de cette ville-là et de nulle autre » *Platon, La République, Livre IX*



## **Table des matières:**

<b>INTRODUCTION :</b>	<b>4</b>
Objectif du mémoire :	4
Plan du mémoire :	4
<b>Chapitre 1 : Introduction Historique et géographique :</b>	<b>5</b>
1.1.Situation géographique :	5
1.2. Population :	6
1.3. Hautes terres-Basses terres :	7
1.4. Les polders:	8
1.5. La maîtrise des eaux :	12
1.6. Amsterdam et Rotterdam :	14
1.7. Régime politique et politiques publiques :	16
<b>Chapitre 2 : La politique de l'aménagement du territoire</b>	<b>18</b>
2.1.Les rapports gouvernementaux sur l'aménagement du territoire :	19
2.2. De la politique des « villes nouvelles » à celle des « villes compactes »	22
2.3. Le 5ème rapport: « Créer l'espace, partager l'espace ».	23
2.4. Approche par couches :	31
2.5. « Projeter les Pays-Bas » : les 10 grands projets nationaux :	35
<b>Chapitre 3 : De la Randstad au projet de la Deltametropole.</b>	<b>38</b>
3.1. La Randstad Holland :	38
3.2. Problématique :	40
3.3. L'Association Deltametropole :	43
3.4 : Le projet « Deltametropole » :	45
3.5. Projet du groupe Rem Koolhaas :	48
3.6. Projet du groupe Luigi Snozzi :	53
3.7. Critiques et potentiels des projets présentés :	57
<b>Chapitre 4 : Analyse et discussion</b>	<b>59</b>
4.1. À propos du rapport entre l'Etat, l'association et les municipalités :	60
4.2. La « métropole en réseau » :	63
4.3. À propos de la reproductibilité du modèle de la Deltametropole :	66
<b>Conclusion :</b>	<b>70</b>
<b>Bibliographie :</b>	<b>71</b>
<b>Annexes :</b>	<b>73</b>

## INTRODUCTION :

### Objectif du mémoire :

Ce mémoire est une étude de la politique actuelle de l'aménagement du territoire des Pays-Bas au travers de l'exemple concret du projet Deltametropole. Cela veut dire qu'il sera fait un « état des lieux » de l'approche particulière que l'on trouve aux Pays-Bas de la notion de territoire et de ville, notamment de ville en réseau. On verra que différents facteurs font que ce pays est un exemple très concret et très parlant en ce qui concerne la conception et la planification du territoire.

### Plan du mémoire :

Le plan du mémoire s'articule donc en deux parties. :

- Il s'agira tout d'abord d'expliquer les particularités historiques, géographiques et sociales de ce pays, qui sont à la base d'un rapport très étroit et attentif à son territoire. Dans cette première partie, les différentes politiques de l'aménagement du territoire depuis la fin de la deuxième guerre mondiale (exprimée en cinq rapports nationaux sur l'aménagement du territoire) seront décrites et discutées, avec une attention plus marquée sur les intentions et objectifs du 5<sup>ème</sup> et dernier rapport sur l'aménagement du territoire.
- Une seconde partie sera consacrée à la « conurbation Hollande » aussi décrite sous le terme de « Randstad ». C'est-à-dire, à la région urbaine, en réseau qui se crée petit à petit par l'extension des zones sub-urbaines des quatre grandes villes de la Hollande, à savoir Amsterdam, Rotterdam, Utrecht et La Haye. Les enjeux du développement de cette région urbaine seront discutés ainsi que la possibilité de préciser ou de renforcer sa structure pour en faire une véritable métropole. À ce titre, le récent projet d'étude lancé par l'association Deltametropole sera présenté.

Quelques questions qui seront discutées dans ce travail :

- En ce qui concerne la première partie, il me semble important de relever les conditions particulières qui font la qualité de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas. Je soulignerai le rapport particulier que L'Etat entretient avec les collectivités publiques et avec les communes. On verra que l'Etat intervient directement comme promoteur des grands projets d'aménagement du territoire et cela bien souvent avec l'appui de la population. La question que l'on peut se poser est de savoir qu'est-ce qui peut être tiré

comme enseignement d'une telle politique et qui serait applicable ailleurs en Europe et en Suisse particulièrement ? En somme, quelles sont les bonnes pratiques et comment sont-elles mise en œuvre ?

- En ce qui concerne la seconde partie, la question posée par la commission d'étude de la Deltametropole, à savoir : « Peut-on planifier, aujourd'hui, une métropole ? » me semble très pertinente. Je ne pense pas que ce travail puisse trancher ici cette question. Il s'agit plutôt de comprendre ce qui est concrètement proposé et ce qui est réellement réalisable. Comme on le verra, les projets présentés pour la Deltametropole interprètent à leur manière le concept de « métropole en réseau » qui semble s'être mis en place entre les villes de la Randstad, jusqu'à le mettre en crise. Quelques pistes de réflexion seront proposées pour mieux comprendre ce que ce concept peut signifier.

Pour conclure je parlerai de la réhabilitation du projet d'urbanisme ou du projet architectural comme objet ou outil de compréhension du territoire. Il me semble que la démarche entreprise pour définir la Deltametropole en réunissant des professionnels, des responsables politiques et la population autour de propositions conceptuelles en est un bon exemple. Il ne s'agit peut-être pas finalement de savoir si oui ou non de tels projets pourraient être réalisés en une pièce ou faire l'objet de plans d'exécution concrets, mais plutôt de retrouver dans l'utopie un espace de pensée, un moteur au projet humain et territorial.

## CHAPITRE 1 : INTRODUCTION HISTORIQUE ET GEOGRAPHIQUE :

### 1.1. Situation géographique <sup>1</sup>:

La superficie totale des Pays-Bas est de 37'391 km<sup>2</sup>. C'est un des plus petits pays d'Europe occidentale (plus grand que la Belgique, mais plus petit que le Danemark ou la Suisse). Ce pays est situé sur le flanc occidental du continent eurasiatique, en bordure de la mer du Nord et à l'embouchure du Rhin de la Meuse et de l'Escaut. Du point de vue de la géographie physique, c'est un delta qui fait partie de la grande plaine continentale de l'Europe du nord-ouest. Le point culminant du pays se trouve à l'extrême sud-est (321 m au-dessus du niveau de la mer). Le point le plus bas se situe au nord de Rotterdam (6.7 m au-dessous du niveau de la mer). 27% de la superficie totale du pays se trouve au-dessous du niveau de la mer et c'est dans cette partie du pays, l'Ouest, qu'habite près de 60% de la population.

La population totale des Pays-Bas est d'environ 15.7 millions d'habitants soit environ 420 habitants/km<sup>2</sup> (cette densité est beaucoup plus élevée dans l'ouest du pays, elle atteint 1'100 habitants/km<sup>2</sup> dans les provinces de Hollande). Les Pays-Bas sont donc un des pays les plus peuplés au monde.

Les Pays-Bas comptent 12 provinces subdivisées en plus de 600 communes.

---

<sup>1</sup> *Petite Géographie des Pays-Bas, Ministère des affaires étrangères, La Haye / IDG, Utrecht.*



Carte des Pays-Bas (source : Petite géographie des Pays-Bas)

### 1.2. Population :

La population néerlandaise est inégalement répartie sur le territoire du pays. Près de la moitié de la population des Pays-Bas habite dans les trois provinces de l'ouest du pays, qui ne représentent pourtant qu'un peu plus d'un cinquième du territoire national. Ces disparités dans la répartition démographique ne s'expliquent pas par des différences régionales au niveau de la croissance naturelle de la population. La véritable cause en est de très fortes différences régionales sur le plan économique avec les mouvements migratoires que cela implique. Depuis toujours, les provinces de l'ouest situées au bord de la mer et à l'embouchure des grands fleuves ont offert les meilleures chances de développement économique. Pendant une grande partie du 19<sup>ème</sup> siècle et la première moitié du 20<sup>ème</sup> cela a provoqué un important courant de migrations intérieures. Les populations des régions agricoles du pays se déplaçant vers les villes portuaires et industrielles de l'ouest.

Ce mouvement migratoire vers l'ouest était encore très important vers les années 50, mais il était alors compensé par des émigrations vers les pays anglo-saxons. Pendant la seconde



moitié des années 70 la situation s'est presque en tout point inversée. Le mouvement des migrations internes vers l'ouest s'est presque totalement arrêté. Ce mouvement a été compensé par un fort mouvement d'immigration.

Donc, jusqu'en 1960 environ l'exode rural a fait croître fortement les grandes villes de l'ouest puis les villes moyennes de l'est et du sud. À partir de 1960 cette situation s'est modifiée. Dans les centres des villes, les habitations firent place aux magasins, aux bureaux et lorsqu'on construisit de nouveaux quartiers d'habitations, la densité était généralement moins grande qu'auparavant. De plus, le taux d'occupation des logements a baissé. C'est ainsi que la population commença à diminuer dans les grandes villes. Attirés par un meilleur cadre de vie et grâce aux facilités qu'offrait une mobilité croissante, beaucoup quittèrent la ville pour s'installer dans des petites localités, mais ils continuèrent pour la plupart de travailler à proximité des centres. Ceci conduisit à une intensification des phénomènes de migrations alternantes (pendulaires). Au début des années 80, l'Etat chercha à diminuer la suburbanisation et à stimuler l'habitation urbaine, notamment par la mise en œuvre de nombreux projets de rénovation urbaine ou de vastes projets de construction dans d'anciens secteurs portuaires ou des zones industrielles désaffectées.

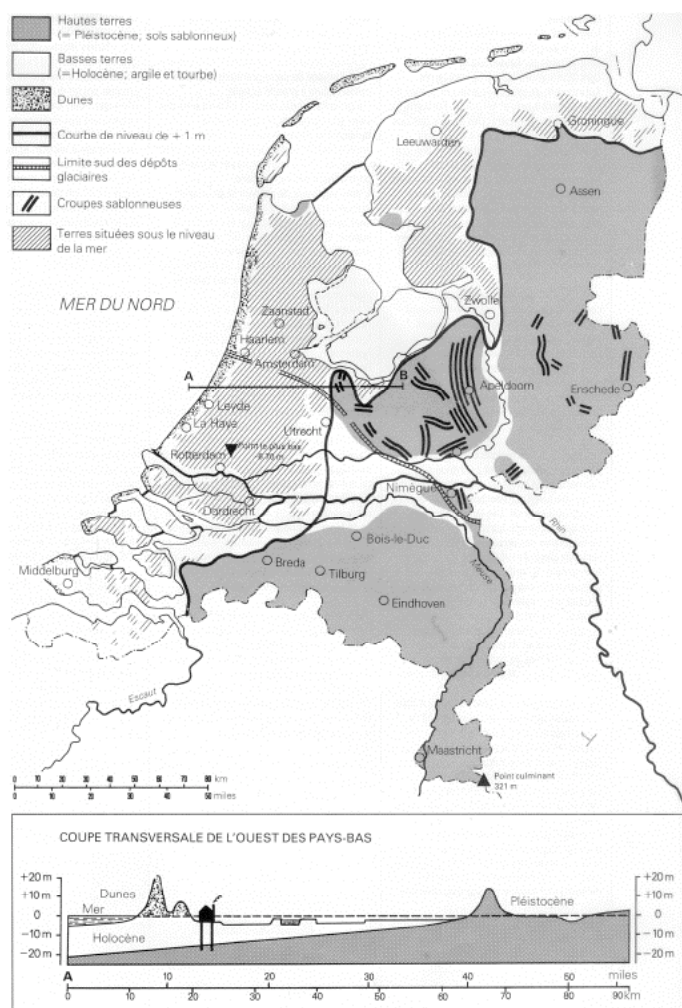
### 1.3. Hautes terres-Basses terres :

Sans la protection des dunes et des digues, la partie la plus peuplée des Pays-Bas serait submergée par les eaux de la mer et des fleuves. Cette partie du pays dont le niveau moyen ne s'élève pas à plus d'un mètre au-dessus du niveau de la mer représente plus de la moitié de la superficie totale. C'est cette partie que l'on appelle les Basses Terres. La ligne de partage entre Hautes et Basses Terres résulte directement de l'évolution géologique des Pays-Bas.

Le paysage des Basses Terres a été avant tout marqué par la lutte contre les eaux. C'est principalement grâce à l'action de l'homme que cette partie du pays est aujourd'hui habitable. Les nombreux ouvrages aménagés par l'homme au cours des siècles déterminent la physionomie d'un paysage pour le reste entièrement plat : partout on voit des digues, des canaux de décharge, des écluses, des moulins à vent, des stations de pompage, etc...

Ce pays a donc cette particularité que sa région occidentale, la plus peuplée, n'est habitable qu'aux dépens d'un système de pompage permanent des eaux associé à un aménagement complexe de canaux de drainage.

Il me semble important d'insister ici sur le caractère essentiellement « construit » du territoire néerlandais. La polderisation (action d'assécher des terres pour les rendre habitables ou cultivables, que je décrirai plus loin) représente non seulement une action fondamentale pour l'aménagement du territoire, mais elle a également des incidences au niveau social, déterminant le rapport que les habitants entretiennent avec leur environnement.



Hautes terres et basses terres (source : Petite géographie des Pays-Bas)

#### 1.4. Les polders:

Les habitants des Pays-Bas commencèrent par construire des maisons, puis des villages sur des buttes naturelles ou artificielles (tertres). Plus tard ils relièrent les tertres par des digues, ce qui leur permis de garder leurs terres au sec. Grâce au progrès technique, en particulier l'invention du moulin à calotte tournante, la lutte contre les eaux perdit de son caractère défensif pour devenir résolument offensive. Au 17ème siècle, on commença ainsi à assécher un grand nombre de lacs, surtout dans la province de la Hollande septentrionale. Divers facteurs ont été à l'origine de cette première phase de poldérisation à grande échelle : l'augmentation des besoins alimentaires des villes en expansion, la richesse et le dynamisme des marchands d'Amsterdam, les possibilités techniques des moulins à vent de plus en plus perfectionnés et la crainte permanente des inondations.

L'aménagement des polders se poursuivit jusque vers la fin du 19ème siècle, le moulin-à-vent ayant été remplacé par la machine à vapeur. C'est du milieu du 19ème siècle que date l'assèchement de l'Haarlemmermeer, un lac de 18000 Ha situé au sud-Ouest d'Amsterdam. C'est aussi le premier polder dont les travaux d'assèchement ont été menés à bien par l'Etat.

C'est à cette époque également que furent aménagés les polders du nord de Rotterdam, ceux dont le niveau est le plus bas du pays.

A partir du début du XXe siècle la conquête des terres prit une ampleur encore plus grande. Un plan de grande envergure fut mis en oeuvre suite à des inondations catastrophiques qui ravagèrent la zone côtière du pays en 1916.

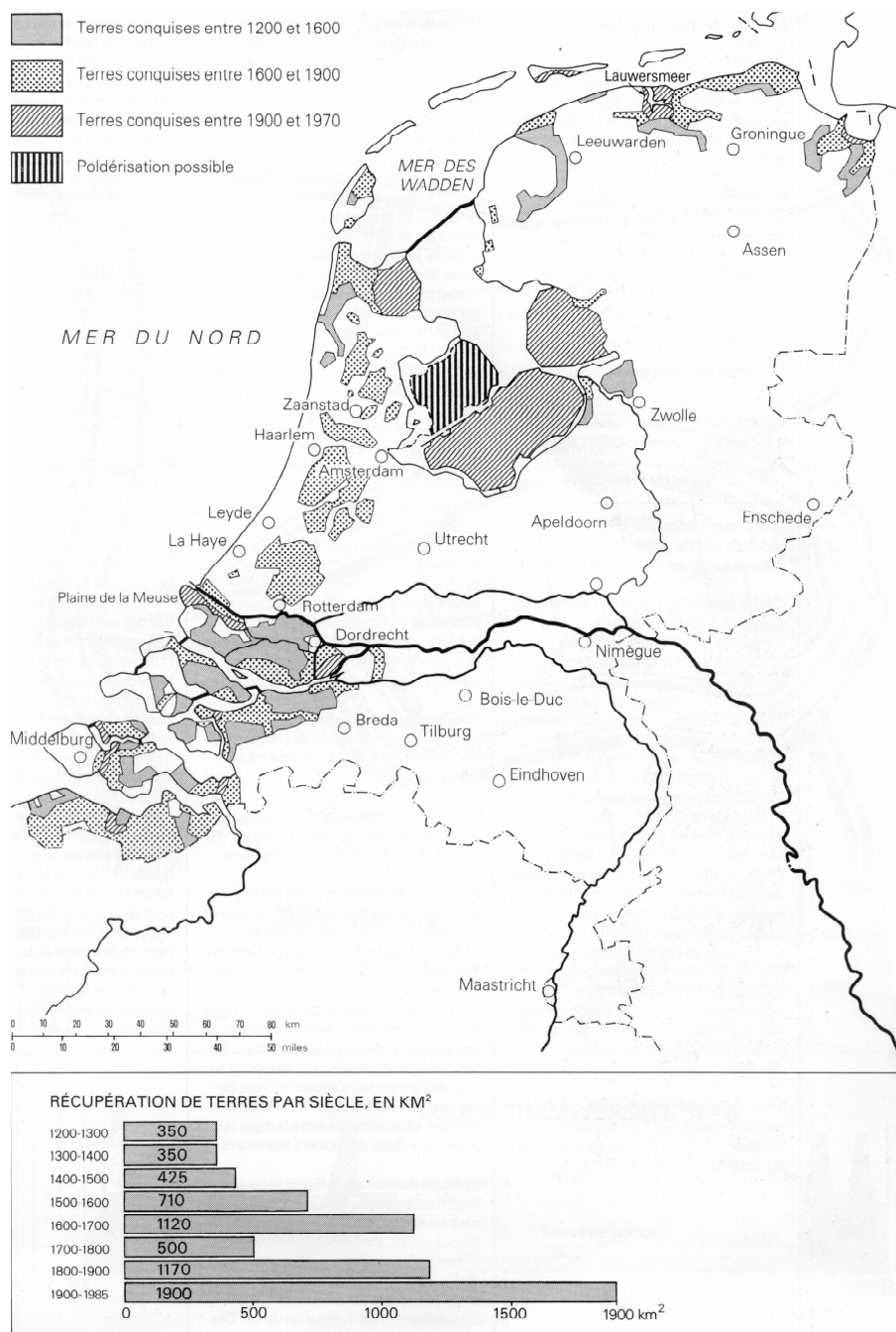
Ce plan original prévoyait la fermeture du Zuidersee (il fut proposé par l'ingénieur Lely en 1897, mais il ne put le réaliser qu'en 1916). Ce plan prévoyait, outre la fermeture du bras de mer intérieure par une digue de 30km de long, la création de cinq polders totalisant 225000 ha de terres gagnées sur les eaux. La réalisation de ce projet présentait certains avantages en plus d'offrir une meilleure protection contre la mer en réduisant la longueur du rivage de 300km. Il permit la formation d'un lac d'eau douce et améliora le drainage des sols (le lac créé, l'IJsselmeer étant plus bas que le niveau de la mer). Il offrit également des possibilités de rejoindre plus facilement le nord du pays depuis la Hollande. Mais le gain le plus important fut la terre cultivable supplémentaire qui fut ainsi créée par les polders.

Le premier polder du Zuiderzee, le polder du Wieringermeer, fut asséché en 1930, grâce notamment aux stations de pompage diesel-électriques. Aujourd'hui quatre des cinq polders prévus sont achevés. Ce projet de poldérisation s'est heurté à une opposition violente, notamment de la part des écologistes et des biologistes. Pourtant, la mise en œuvre des travaux du Zuiderzee a réduit considérablement le danger d'inondation dans les terres limitrophes de l'IJsselmeer et a permis une amélioration de l'économie des eaux.

Ces différents travaux de poldérisation ont permis aux néerlandais de regagner sur la mer la quasi totalité des terres qu'ils avaient dû lui céder au cours des siècles.

Aujourd'hui les Pays-Bas comptent environ 500 polders. Les polders sont devenus plus grands au fur et à mesure que les techniques de pompage évoluaient, mais la technique initiale reste globalement la même. On entoure le futur polder de digues, puis on assèche le lac ainsi formé. On plante ensuite des espèces capables d'absorber le sel, puis d'autres qui constitueront l'humus. On peut par la suite réaliser les infrastructures nécessaires à l'habitation et aux cultures.

La poldérisation à plus grande échelle semble aujourd'hui compromise. Le fait est que cette volonté d'expansion territoriale a été remplacée par des préoccupations écologiques. Les changements climatiques sont devenus une menace réelle pour le pays puisque les précipitations en augmentation et la hausse du niveau de la mer menacent les polders. Ainsi certains projets territoriaux envisagent une « dépoldérisation », soit de re-immérer certaines terres.



polders (source : Petite géographie des Pays-Bas).

### Les Wateringues :

Au Moyen Age, les habitants des polders se virent devant la nécessité de protéger par une action concertée les terres qu'ils avaient conquises sur les eaux. C'est à cette époque que remontent les premières Wateringues. Les Wateringues sont des organismes de droit public qui ressortissent aux administrations provinciales. Elles regroupent les propriétaires fonciers et sont administrées par une direction dont les membres sont élus parmi les propriétaires. Ces derniers désignent le bureau permanent (pour les grandes Wateringues, c'est la Couronne qui nomme les membres du bureau). Les Wateringues sont chargées de l'administration des eaux d'un territoire donné, en particulier de la gestion des ouvrages



hydrauliques, de l'économie des eaux, de la construction et de l'entretien des routes et des voies navigables. Depuis quelques décennies, les Wateringues (il en existait 200 en 1989) s'occupent en outre de la protection de la qualité de l'eau, de la préservation de la nature et de la mise en place de structures et d'équipements pour les loisirs en plein air. Les ressources nécessaires pour l'accomplissement de ces tâches proviennent d'une taxe payée par tous les propriétaires fonciers et éventuellement de subventions allouées par l'Etat ou la province.

Les Wateringues sont donc des acteurs très importants en ce qui concerne la planification et la gestion du territoire. Elles forment des structures réunissant les propriétaires fonciers et les autorités provinciales. Dans ce sens, elles jouent un rôle de médiation et l'on constate que le consensus peut avoir lieu car l'intérêt commun, basé initialement sur la lutte contre l'inondation, prévaut sur l'intérêt privé. Elles représentent donc historiquement un des premiers partenariats entre autorités publiques et privés en matière de gestion du territoire.

#### Affectation et utilisation des polders :

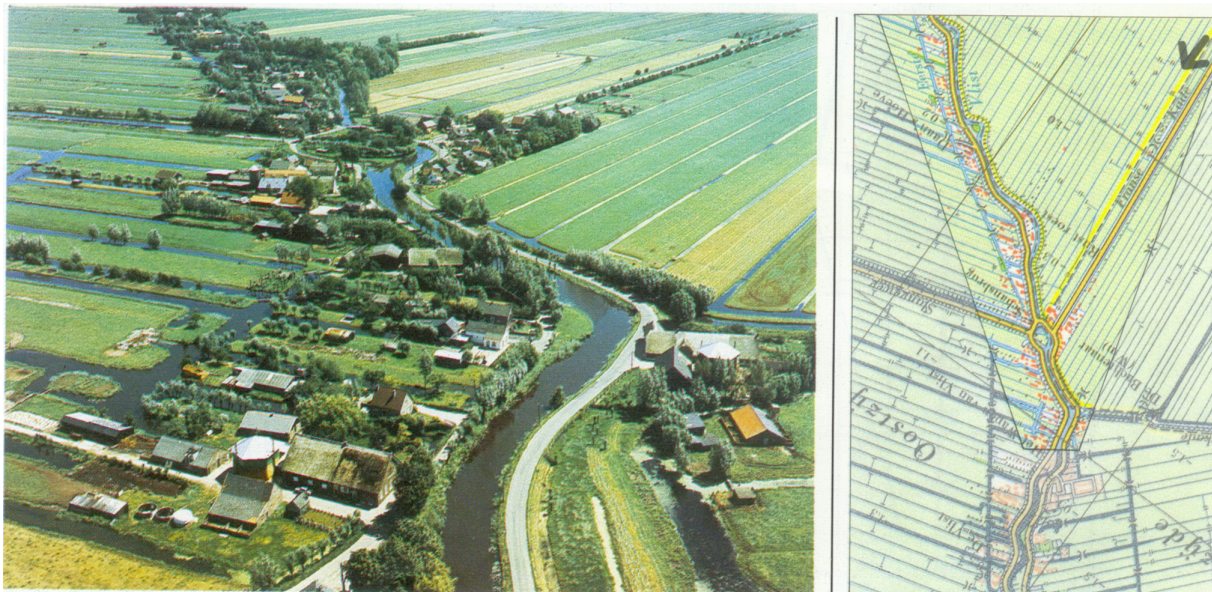
Cela demande plusieurs années pour rendre les sols des polders praticables et utilisables. On s'efforce ensuite de créer une parcellarisation telle que les dimensions des exploitations soient optimales. Le sol est constitué à 90% de terres se prêtant fort bien à l'agriculture. Les terres asséchées sont tout d'abord exploitées par l'Etat pendant 5 ans, puis affermées ou vendues à des paysans provenant de toutes les régions du pays. Dans chaque polder sont prévus un certain nombre de village et une ou plusieurs villes devant faire office de centre de services et de loisirs pour la population du polder. À l'origine, les polders ont une vocation purement agricole, mais avec le temps, surtout après la deuxième guerre mondiale, on commence à y prévoir des zones d'habitation, de loisirs ou des zones industrielles. Cette nouvelle affectation s'explique notamment par l'évolution de la société (modification des structures économiques, urbanisation, ...) et par le fait que les derniers polders asséchés sont relativement proches de la conurbation de Hollande. Les villes nouvelles d'Almere et de Lelystad, créées sur les nouveaux polders du Zuidersee, accueillirent l'excédant de population et d'activités industrielles et commerciales de cette conurbation, en particulier de l'agglomération d'Amsterdam. Ainsi, il n'y aura pas plus de la moitié de la superficie du Flevoland Sud qui sera finalement affectée à l'agriculture. Les conceptions ayant évolué, à la suite notamment du développement de la politique agricole commune, du souci croissant de la protection de l'environnement et de la baisse de croissance démographique, un vaste débat s'est ouvert sur l'utilité de l'assèchement du dernier polder de l'IJsselmeer (le Markerwaard).

En conclusion la « poldérisation du territoire », particulière aux Pays-Bas est un phénomène qui touche directement le rapport que les habitants ont avec leur environnement. Et cela sur au moins trois points :

- L'intérêt commun, général, prévaut sur l'intérêt privé.
- Le rôle des organismes de gestion et de planification du territoire à chaque échelle administrative est fondamental. De même que le rapport de médiation avec la population existe du fait même des Wateringes.
- L'idée que le paysage résulte d'un projet humain est accepté et intégré parmi la population, puisque même les paysages « naturels » résultent d'un aménagement.

Il faut en outre signaler l'importance que ce mode d'exploitation de la terre a eu sur la formation des villes et des villages. Au fur et à mesure que les terrains étaient urbanisés, les tracés des nouveaux quartiers étaient directement influencés par la forme et l'organisation (digues, voies d'eaux) des polders.

« Ce mode de colonisation de la terre a évidemment des répercussions immédiates sur la formation et le développement des villes. L'un des aspects qui fascinent les architectes et les urbanistes du monde entier est cette frontière stricte qui sépare la ville de la campagne, ainsi que le dessin précis et contrôlé de chaque croissance urbaine. »<sup>2</sup>



Rapport entre polder et urbanisation (sources: Petit atlas illustré des Pays-Bas).

### 1.5. La maîtrise des eaux :

On comprend donc que la maîtrise des eaux est fondamentale dans ce pays où l'eau est omniprésente et où, par ailleurs, la densité démographique est très élevée. Une bonne maîtrise des eaux souterraines et de surface est indispensable. Ce point fait donc l'objet d'un chapitre particulier dans les rapports nationaux sur l'aménagement du territoire. Les objectifs principaux de cette politique sont les suivants :

<sup>2</sup> N.Pham, *Les Pays-Bas, un projet*, in *Tracés* n°20, oct.2002, p.9.

- Prévention des inondations.
- Approvisionnement en eau potable.
- Lutte contre la salinisation.
- Maintien d'une profondeur d'eau suffisante pour la navigation.
- Approvisionnement en eau pour l'agriculture et l'industrie.

On citera trois projets importants qui ont été mis en place pour la maîtrise des eaux : La polderisation du Zuidersee (de 1923 à nos jours), Le plan Delta (1956-1986) et la canalisation du Rhin (1958-1970). Nous avons pu voir que le projet du Zuidersee fut une étape importante dans la construction de moyens défensifs (digues) et invasifs (polders) à grande échelle. Les travaux du Delta en constituent une seconde. L'origine de ces travaux, à l'instar de ceux du Zuidersee, fait suite à une catastrophe. Un gigantesque raz-de-marée frappa tout le sud-ouest des Pays-Bas dans la nuit du 31 janvier au 1<sup>er</sup> février 1953. 160'000 Ha de terre furent submergés.

C'est une région qui, comme tous les deltas, a connu une évolution géographique mouvementée, les contours des îles se modifiant constamment. L'alluvionnement et la polderisation permirent de conquérir des terres sur la mer. Mais ce patient travail a été, à maintes reprises, anéanti par des inondations. Le plan Delta fut mis en place, visant à réduire les dangers d'inondation en construisant un certain nombre de barrages et en restructurant entièrement le régime des eaux des Pays-Bas. Il a permis de réduire considérablement les risques d'inondations et de lutter efficacement contre la salinisation des terres (grand problème pour les agriculteurs des Basses-Terres).

Ce plan semble avoir mis fin à la menace que représentait la mer pour le sud-ouest du pays. Toutefois, les changements climatiques (réchauffement de la planète, augmentation du niveau des mers) représentent une nouvelle source de préoccupation pour le pays.

« Du fait des changements climatiques, les intempéries peuvent être plus nombreuses et faire monter le niveau de la mer. Dans un tel cas, du fait de leur position dans un delta de la mer du Nord, les Pays-Bas sont particulièrement vulnérables. Cette vulnérabilité augmente aux endroits où le sol s'affaisse du fait de l'exploitation du gaz ou du fait que d'importantes couches de tourbe se dessèchent et se tassent. »<sup>3</sup>

Un projet de rehaussement des digues existantes est en discussion.

Les travaux du plan Delta ont amorcé un processus de modification profonde du paysage agricole habituel de la région. On a pu prévoir alors le développement des activités industrielles et commerciales et de leur corollaire : l'urbanisation. Ceci surtout dans le nord de la région (Rotterdam et Europort), dans l'est, le long des nouvelles routes et voies d'eau

---

<sup>3</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.17

entre Rotterdam et Anvers (en particulier le long du canal Escaut-Rhin) et dans le sud, en bordure de l'Escaut occidental. Quant au centre du delta, il doit conserver sa vocation agricole (Cœur vert). La zone côtière (avec son large cordon de dunes) et les lacs intérieurs est réservée aux loisirs, notamment à l'intention des habitants de la Randstad Holland.

Ce projet à grande échelle n'a pas apporté que des bénéfices. En contrepartie, les écosystèmes des lacs et des côtes ont été atteints. Ainsi la pêche côtière et l'ostréiculture pâtissent gravement des travaux du delta, notamment à la suite du dessalement des lacs situés derrière les barrages.

#### 1.6. Amsterdam et Rotterdam :

Les deux villes portuaires qui connurent la plus forte croissance du pays sont Amsterdam et Rotterdam. Toutes deux ont été construites au Moyen Age sur des digues destinées à contenir de petites rivières : L'Amstel dans un cas et la Rotte dans l'autre. Ces deux villes deviennent au 17ème siècle les villes portuaires les plus importantes du pays. Après la deuxième guerre mondiale, les deux villes se développent différemment. Amsterdam fut épargnée et reste célèbre pour ses ceintures de canaux construites au 17ème et pour ses maisons patriciennes. En revanche, le centre historique de Rotterdam a été rasé par les bombardements et fut reconstruit différemment. On y a aménagé un vaste centre réservé aux commerces et aux loisirs, traversé de longues artères, de voies piétonnes et de galeries commerciales. Cela a conduit à une forte régression de l'habitat dans le centre.

Les deux villes restent confrontées aux mêmes problèmes en ce qui concerne les quartiers du 19ème siècle qui entourent les centres historiques et qui se sont développés à un rythme accéléré à l'époque de la révolution industrielle.



Quartiers de logements proche des centres, denses, mais peu élevés (source : petit atlas illustré des Pays-Bas).



Avant, mais surtout après la deuxième guerre mondiale, les deux villes connurent un besoin urgent d'extension en conséquence directe de la pression démographique accrue. Dans les années 1960, le territoire d'Amsterdam était pratiquement urbanisé dans sa totalité et la municipalité n'a pas pu poursuivre ses programmes de construction de logements sociaux par manque de terrains disponibles. Pour y faire face, l'ouverture du marché de l'immobilier pour la construction de logements locatifs ou non a été progressivement autorisé. Les classes moyennes ou supérieures ont pu alors trouver un logement en banlieue ou dans les communes avoisinantes. La ville a connu ainsi sa première vague de suburbanisation, entraînant un exode urbain et un processus de polarisation sociale. Le revenu moyen de sa population est descendu sous la moyenne nationale et la ville est devenue d'autant plus dépendante des subventions gouvernementales. Afin de poursuivre sa politique de logements sociaux, Amsterdam a tenté de trouver de nouvelles opportunités foncières en annexant les communes avoisinantes qui rapidement devinrent ses banlieues. Deux villes-satellites furent créées : Hoogvliet au sud-ouest de Rotterdam et Biljmermeer au sud-est d'Amsterdam. L'urbanisme de cette période provoque une rupture d'échelle avec les quartiers de logements conçus jusque-là (comme le plan de Berlage à Amsterdam, par exemple.)<sup>4</sup> Il se compose de bâtiments (des barres et des tours) très élevés. Ces quartiers furent des échecs et ne convinrent pas à la population, habituée à des environnements certes denses mais dont les aménagements communs gardaient une échelle humaine. Ceci provoqua donc un mouvement de population vers les plus petites localités éloignées des centres-villes et vint augmenter le processus de suburbanisation et de ségrégation sociale. La politique des « villes nouvelles », reposant sur la recherche d'une meilleure distribution territoriale des pôles de développement fut mise en place par le gouvernement (cf. ch.2) et ne profita guère aux villes importantes. Dans les années 1980, Amsterdam et Rotterdam définirent une nouvelle politique destinée à contrer l'exode urbain et à densifier leur territoire, cette politique dite « des villes compactes », les mis en position de concurrence avec les villes nouvelles. Cette politique fut soutenue par l'Etat et la construction de logements à proximité des centres de ces deux villes a repris dans les années 90 avec l'intention notamment de requalifier des zones industrielles. C'est ainsi que certains quartiers portuaires sont devenus des quartiers d'habitation (notamment par la réaffectation des friches industrielles). Ceci a été permis par le déplacement des bassins portuaires vers la mer afin d'accueillir des navires de plus en plus grands.

---

<sup>4</sup> « Le plan de Berlage est l'un des derniers plans du 20ème siècle à concevoir encore la ville comme un continuum intégré. Il s'organise cependant selon les contraintes nouvelles de la circulation automobile tout en déclinant une gradation subtile, de l'espace public jusqu'au domaine privé. » *N.Pham, Les Pays-Bas, un projet, in Tracés n°20, oct.2002, p.10.*

On remarquera ici que ce sont ces villes qui, les premières, proposèrent des solutions dites des « ville compactes » dont on parlera plus loin, de façon à conserver la population proche des centres.



Bijlmermeer (source : Petit atlas illustré des Pays-Bas)

### 1.7. Régime politique et politiques publiques :

Les Pays-Bas, monarchie constitutionnelle, est une démocratie parlementaire. C'est la Reine Béatrix qui est le chef de l'Etat. Le Parlement néerlandais, qui a conservé son appellation ancienne d'Etats généraux, comprend deux chambres : La Première Chambre qui compte 75 membres élus au suffrage indirect par les membres des Etats provinciaux et la Seconde Chambre qui compte 150 membres élus au suffrage universel direct. La Haye est la ville où siège le gouvernement et Amsterdam est la capitale du pays.

L'histoire politique des Pays-Bas repose tout d'abord sur un partage du pays entre deux communautés, protestante et catholique, composant ce qui a été appelé une « pillarisation »<sup>5</sup> de la société néerlandaise (chaque camp possédant ses propres partis politiques, syndicats, médias, clubs sportifs, etc...). Les deux communautés contrôlaient également leurs propres organismes semi-publics, tels que des écoles, des hôpitaux et des offices d'habitation, produisant des bien collectifs financés par l'Etat. On peut ainsi parler de sous-cultures ou de sous-sociétés influencées par des appartenances à des groupes religieux. Puis, des sphère économiques et professionnelles, sont apparues dès la fin de la seconde guerre mondiale des regroupements de type néo-corporatistes <sup>6</sup>se divisant en groupes politiques d'orientations socialiste et libérale. Ces différents groupes appartenaient à des régions distinctes du pays, toutefois cela n'a pas entraîné de clivages à ce niveau.

---

<sup>5</sup> P. Terhorst, *Continuités et changements des régimes urbains : le cas d'Amsterdam*.

<sup>6</sup> P. Terhorst, *Continuités et changements des régimes urbains : le cas d'Amsterdam*, p.128

« En termes de dimension culturelle ou d'ambition politique, il n'existe rien aux Pays-Bas qui puisse être comparé aux mouvements socioculturels qui ont été au cœur des débats sur la régionalisation dans d'autres pays d'Europe. Cela est vrai, même si pendant longtemps (et aujourd'hui encore) il a existé une disparité régionale fondamentale dans les grands groupes religieux ou piliers (zuilen) au sein desquels la population et la structure politique néerlandaise ont été mutuellement divisées. »<sup>7</sup>

Ces aspects de la vie politique se rejoignent dans le sens qu'ils ont permis à des acteurs privés de produire des biens semi-publics collectifs. Ils ont été très actifs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

La société néerlandaise a connu une « dépillarisation » dans les années 1960, par le processus de sécularisation qui a eu lieu dans tout le pays et plus particulièrement dans les grandes villes. La pratique religieuse ainsi que l'influence des églises sur les votes ont décliné. Les partis politiques et les associations catholiques et protestantes ont alors disparu ou fusionné. Ceci s'est accompagné, suite à la crise économique des années 1970 et 1980, de l'immobilisme du néo-corporatisme. Ce dernier ne pouvant plus composer de consensus, quand en pleine crise de l'emploi, les syndicats demandaient plus de démocratie dans les entreprises alors que les organisations patronales s'y opposaient. Ce mouvement a permis le développement de l'Etat-providence.

« La « dépillarisation » a renforcé l'Etat providence, parcequ'elle a transformé les relations entre les leaders des piliers, qui sont devenus plus compétitifs dans la captation des ressources de l'Etat. Plus important encore, les représentants des anciens piliers (y compris les socialistes) ont contrôlé beaucoup plus difficilement leurs « troupes ». La « dépillarisation » a accru la pression de la base sur les leaders syndicaux et sur les partis politiques avec lesquels les relations étaient étroites. Cette pression s'est traduite par l'exigence d'une démocratisation radicale des relations dans l'entreprise et un développement des services sociaux. »<sup>8</sup>

Sur le plan budgétaire, le rapport entre l'Etat et les collectivités locales est encore aujourd'hui caractérisé par une forte dépendance de ces dernières. L'Etat providence reste présent dans ce pays, mais il s'est transformé, avec l'avènement du capitalisme et de la libéralisation de l'économie, en mandataire capable de relancer ou d'initier des projets-clés pour le fonctionnement social et économique du pays. Ainsi, l'Etat fut capable vers la fin des années 1980 de relancer la construction de logements dans les grandes villes, dans une politique dite des « villes compactes ». (cf. 4<sup>ème</sup> rapport sur l'aménagement du territoire, ch.2 du présent mémoire).

---

<sup>7</sup> T.A.J. Toonen, *Les paradoxes des régions en Europe*, p.138

<sup>8</sup> P. Terhorst, *Continuités et changements des régimes urbains : le cas d'Amsterdam*, p.130.

Le partenariat public-privé en matière de politique publique, issu des anciennes coalitions économiques et religieuses, fonctionne encore aujourd'hui.

« Le néocorporatisme et la pillarisation expliquent pourquoi l'élaboration de politiques publiques aux Pays-Bas a toujours été fortement dépendante de l'existence de coalitions partisans et du soutien de partenaires sociaux. Dans certaines conditions, ce type de « démocratie négociée » présente des avantages certains pour faire face à l'innovation et au changement. En intégrant différentes formations à l'intérieur du gouvernement de coalition, ainsi que les partenaires sociaux dans les structures administratives, l'Etat peut activer de nombreuses ressources et suscite une mobilisation collective en faveur de changements.(...) Cependant, ce mode d'organisation du politique peut aussi bloquer toute innovation, en raison de la nécessité de gérer de longs compromis prenant appui sur des coalitions élargies.

Le néocorporatisme et la pillarisation expliquent aussi l'homogénéité de l'espace politique et la forte intégration centre-périphérie. »<sup>9</sup>

## CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

L'origine de la politique spatiale nationale remonte aux années 1950, après la seconde guerre mondiale. Les premiers rapports sur l'aménagement du territoire visaient la reconstruction rapide du pays et sa modernisation.

Les Pays-Bas ont alors constitué une structure administrative semblable à celles des autres pays européens à la même époque. Sur deux niveaux tout d'abord, communal et provincial. Puis dès 1962, une troisième structure nationale leur fut ajoutée. Elle est composée d'un service royal d'aménagement du territoire (à vocation interministérielle), puis d'un conseil pour l'aménagement du territoire (composé de ministres) et d'une commission nationale (composée de hauts fonctionnaires).

En plus de cela, il fut mis en place un conseil consultatif de l'aménagement du territoire, réunissant les collectivités territoriales et les représentants des forces économiques et sociales. Nous avons pu voir dans le premier chapitre, que la tradition politique de ce pays reposait sur une forte intégration des partenaires privés et sociaux dans la mise en place des politiques publiques.

Les mesures de consultation sont révélatrices de l'implication des différents acteurs tôt dans le processus de décision et de planification. A titre d'exemple de telles mesures n'ont été mises en place en France qu'en 1995 (avec les commissions nationales d'aménagement du territoire)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> P. Terhorst, *Continuités et changements des régimes urbains : le cas d'Amsterdam.*, p.128

<sup>10</sup> P.Merlin, *L'aménagement du territoire aux Pays-Bas*, p.116.



## 2.1. Les rapports gouvernementaux sur l'aménagement du territoire :

Les plans nationaux sont surnommés « rapports ». Cinq de ces documents ont été publiés jusqu'à maintenant:

« Ils font l'objet d'une enquête publique (à laquelle la participation est élevée). Les plans communaux doivent être approuvés par les provinces (avec appel possible au niveau de l'Etat), les plans provinciaux par l'Etat. Ces procédures très démocratiques expliquent que cette planification spatiale soit bien acceptée par l'opinion. »<sup>11</sup>

La grande force que possèdent la plupart des villes néerlandaises pour l'application des plans d'urbanisme qu'elles projettent réside dans le fait qu'elles possèdent un quasi monopole foncier sur leur territoire. Elles ont, en effet, mené depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle une politique d'acquisition foncière systématique.

Afin de lutter contre les différences régionales au niveau de l'emploi et des revenus, les pouvoirs publics menèrent dans les années 50 une politique de déconcentration socio-économique. A cela s'ajoute une déconcentration géographique au niveau national, au profit des régions du nord, de l'est et du sud du pays.

**Le premier rapport** qui s'intitulait : « l'Ouest du pays » débuta en 1958 et fut publié dans sa version définitive en 1960. Il préconise de limiter la taille des grandes villes du pays à un million d'habitants maximum, proposant ainsi une dispersion de la population et des activités sur le territoire. On se concentrait alors sur les pôles nécessaires à la modernisation et au fonctionnement du pays, tels que les ports, les centres industriels, le développement d'un réseau routier national, la réorganisation des terres agricoles et le développement de quartiers de logements modernes. Ces mesures étaient destinées avant tout à développer les régions dans lesquelles le taux de chômage était le plus élevé. D'autre part des actions telles que le plan Delta ont permis notamment de désenclaver certaines régions, comme la Zélande, par exemple.

**Le second rapport** (1966) propose, dans la suite du premier, une « déconcentration groupée », cherchant à planifier l'étalement urbain en regroupant les fonctions dans des villes nombreuses et de taille réduite sur l'ensemble du territoire. Il était question de créer un dynamisme économique sans congestion tout en maintenant un tissu social fort. À cette occasion, le concept de « ville polynuclée » fut énoncé pour désigner l'ensemble des villes de l'ouest.

Dans les années 70, la crise du logement prenait fin. Il apparut alors, comme dans de nombreuses régions d'Europe à cette époque, le développement de zones périphériques aux villes, des couronnes de périurbanisation. Ce phénomène est consécutif à une relance économique des régions urbaines. On constate alors « les effets négatifs que le

---

<sup>11</sup> P.Merlin, *L'aménagement du territoire aux Pays-Bas*, p.117.

développement économique peut exercer sur la qualité de l'espace et de l'environnement. »<sup>12</sup>

C'est donc à cette époque que l'on prend conscience des entités formées par les couples ville-campagne et la perte progressive de leurs définitions. On développe alors des concepts tels que celui de la « conurbation Hollande » ou Randstad. Démontrant que l'espace entre les villes d'Amsterdam, Utrecht et Rotterdam avait tendance à s'amenuiser et que l'on pouvait dès lors considérer cette « couronne » construite comme une entité urbaine. On opposait à celle-la l'espace vert, libre de constructions en son centre, « le cœur vert », comme une zone à protéger en tant que telle. On cherchait alors à définir les pôles de croissance et les zones vertes-tampons entre les villes.

L'urbanisation est donc une préoccupation du **troisième rapport** qui paraît en 1977. Il y est fait état du danger de la périurbanisation comme dévoreuse d'espace :

« Dans de grandes régions des Pays-Bas, l'espace est devenu un bien rare (...). Les enjeux pour les villes se sont clairement dessinés ces dernières années ; la rapide dégradation d'importantes zones rurales frappe beaucoup de personnes (...). Contrairement à ce qui se fait dans de nombreuses métropoles ailleurs dans le monde, il est encore possible ici, par exemple, de mieux harmoniser les zones d'habitation et les zones d'activités, de modérer de ce fait, la mobilité et d'organiser plus efficacement le système de circulation et de transports. En principe, la situation est encore relativement gérable ; la véritable gestion dépend de la volonté d'utiliser les instruments disponibles et d'en créer de nouveaux le cas échéant. »<sup>13</sup>.

Le troisième rapport est à l'origine de grandes entreprises de rénovations urbaines. On remarquera que ce rapport évitait de prendre en considération les avantages et les inconvénients d'un rayonnement de la Randstad vers l'intérieur ou vers l'extérieur, c'est-à-dire sur les zones rurales. Il émet toutefois la crainte que la Randstad ne soit trop affaiblie au niveau national et international. Pourtant cette dernière garde ses avantages liés notamment à sa position géographique.

La politique d'aménagement basée sur le second rapport est tout de même poursuivie, préconisant le développement de pôles de croissance multiples, mais esquissant déjà une préférence pour le développement de districts urbains à proximité immédiate des grandes villes.

Dans la seconde moitié des années 80, plusieurs domaines ont connu une nouvelle croissance et de ce fait les objectifs d'aménagement du territoire ont également évolué. On prévoyait d'une part de stimuler la croissance économique, mais également de prévenir au

---

<sup>12</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.9

<sup>13</sup> 3<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, 1977

niveau de la planification les inconvénients territoriaux et environnementaux pouvant être générés par cette croissance.

« La croissance devait être favorisée par le renforcement de la position concurrentielle des Pays-Bas au sein de l'Europe. (...) À cet effet, les pôles principaux (« mainports ») et les possibilités de transport internationales se sont renforcés et certains centres urbains ont dû acquérir une vocation nationale et internationale. En outre, l'intérêt porté à un habitat de qualité et une nature de grande valeur a également été esquissé. Les ambitions concernant la qualité de l'espace étaient orientées sur le contraste entre ville et campagne, diversité opposée à monotonie, distances réduites entre les lieux de logement, de travail et de loisirs, constructions en concentration fournissant suffisamment de support pour les équipements, accessibilité correcte par les transports en commun, espace public agréable, concentration de l'agriculture intensive et zones naturelles regroupées. »<sup>14</sup>

Le **quatrième rapport** (1988) se concentre plus particulièrement sur des questions environnementales et internationales.

Son corrolaire (le quatrième rapport « extra ») fut conçu suite à un changement de gouvernement. Dans l'ensemble il suit les principes du quatrième rapport, mais propose deux éléments plus concrets :

- Le rapport Vinex (Vierde Nota Extra) qui paraît en 1990, développe le concept de « ville compacte ». Ce dernier définit des terrains de développement urbains (sites Vinex), un calendrier de mise en œuvre ainsi que des financements sous forme de subventions de l'Etat. Ce rapport propose donc une action concertée, précise et concrète définissant l'Etat comme un acteur direct du développement urbain.

« L'Etat a participé clairement au choix des sites et a posé des exigences quant à l'aménagement. Pour limiter le déplacement par voiture à destination ou en provenance des entreprises, la politique des sites A-B-C a été introduite. »<sup>15</sup>

- La politique des sites ABC : Ce concept cherche à limiter la croissance de la mobilité. On classifie alors les localisations possibles des activités selon les besoins d'accessibilité de celles-ci.

« On croise le « profil d'accessibilité » du lieu et le « profil de mobilité » de l'entreprise ou du service (en termes de personnes et de marchandises). Les différentes parties du territoire sont classées en trois catégories, combinant les deux types de profils évoqués (...) :

1) Profil A : activités tertiaires ou équipements ayant beaucoup d'employés ou attirant de nombreux visiteurs par hectare (par exemple, des bureaux ouverts au

---

<sup>14</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, pp 9-10

<sup>15</sup> idem, p.10

- public, des théâtres ou des musées), dont la localisation sera de type centre-ville, bénéficiant de tous les transports publics avec connexion aux réseaux nationaux ;
- 2) Profil B : activités attirant moins de personnes, mais qui doivent rester accessibles par automobile (par exemple : production, distribution, hôpitaux, centres de recherche, industries de « cols blancs » , dont la localisation devra combiner une double desserte automobile et transports publics plus loin des centres ;
- 3) Profil C : activités dépendant uniquement du transport routier, impliquant peu d'emplois par hectare, dont la localisation sera périphérique, sans transport collectif majeur. »<sup>16</sup>

## 2.2. De la politique des « villes nouvelles » à celle des « villes compactes ».

La politique de « décentralisation groupée » ou « des villes nouvelles », telle qu'elle est présentée dans le second rapport, cherchait à renforcer des zones économiquement faibles en donnant plus d'importance à des villes moyennes à l'échelle des régions. Cette politique représentait une première tentative pour contenir l'étalement urbain qui s'était amorcé au début des années 1960. (cf ch.1 Amsterdam et Rotterdam). Cette politique fut néfaste aux grandes villes qui virent leur population décroître rapidement (La population d'Amsterdam passe de 831'000 habitants à 695'000 entre 1970 et 1985.)<sup>17</sup> Elle n'empêcha pas la périurbanisation, qui fut suivie d'un processus de déconcentration des emplois, particulièrement dans le secteur des biens manufacturés et du commerce.

« Les industries traditionnelles de la ville ont décliné, en valeur absolue et relative, car elles se sont délocalisées en banlieue et dans les petites villes qui présentaient des avantages comparatifs supérieurs (espaces disponibles, moins de congestion urbaine,...) tout en donnant la possibilité à ces entreprises de continuer de profiter des économies d'agglomération. »<sup>18</sup>

C'est suite à la volonté des grandes villes de la Randstad, notamment Amsterdam et Rotterdam, de maîtriser l'exode urbain qui menaçait clairement leur développement que s'est mise en place la politique « des villes compactes ». Cette solution tendait à offrir, dans la limite de ces villes, les logements nécessaires à la population croissante qui allait s'installer dans les villes périphériques. Cette politique offensive vis à vis des villes nouvelles, a été menée par les grandes villes elles-mêmes dès le début des années 1980. Elle a été suivie et soutenue par l'Etat dans les années 1990, notamment avec le quatrième rapport et le quatrième rapport extra. L'objectif de ce partenariat était de mettre en place une politique

---

<sup>16</sup> M.Fouchier, *La politique ABC Hollandaise*, in *Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation d'une politique menée dans quatre pays*, CPVS n°49 2001, p.24

<sup>17</sup> P. Terhorst, *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, p.135

<sup>18</sup> *idem*

urbaine permettant de relancer une économie déclinante en stimulant la consommation. L'Etat joue un rôle important dans ce partenariat puisque ce sont les capitaux publics qu'il détient qui servent à cette relance et au renforcement de ces villes. Pour quelles raisons le modèle des « villes nouvelles », pourtant prospères, a-t'il été modifié au profit de celui des « villes compactes » ? Ce revirement de politique s'explique par la dépendance croissante que les grandes villes entretenaient vis à vis de l'Etat pour résoudre leurs problèmes économiques et sociaux. Il provient également d'une anticipation sur le renforcement de la compétition interurbaine en Europe suite à la ratification du traité de Maastricht. Troisièmement, la poursuite de la politique des villes nouvelles impliquait à terme une décentralisation politique et fiscale remettant en question la tradition de solidarité interrégionale ainsi que les relations consensuelles entre le centre et la périphérie qui prévalent jusqu'à maintenant.<sup>19</sup>

### 2.3. Le 5ème rapport: « Créer l'espace, partager l'espace ».

Le 5<sup>ème</sup> rapport a été publié en 2000 il définit les orientations et les lignes directrices proposées par le gouvernement pour le développement spatial des Pays-Bas jusqu'en 2020 avec une vision jusqu'en 2030. Il sert de cadre au projet de la Deltametropole que je décrirais plus loin. Je présente ci-après et de façon un peu plus détaillée les points importants et la philosophie de ce rapport.

Il commence par un état des lieux : d'une part, de l'aménagement du territoire tel qu'il a été appliqué et orienté jusqu'ici, des forces et des faiblesses des directions et des choix qui ont été faits ; d'autre part, de la société néerlandaise dans son ensemble sur différents points de vue, sociaux, économiques, culturels, etc... Ce qui est particulièrement remarquable, c'est que ce rapport cherche à faire une synthèse des différents savoirs, et cela à tous les niveaux des sciences humaines, y compris par exemple des réflexions sur la culture et la notion d'esthétique de l'environnement, points sur lesquels peu de politiques nationales osent s'aventurer. Pour ce faire, il y est proposé une forme de grille de lecture par couches, partant du substrat naturel, en passant par les réseaux et les infrastructures pour finir par l'occupation humaine du territoire. Ici encore, une catégorisation originale offre une vision peut être caricaturale des choses, mais qui a le mérite d'intégrer des notions de fonctionnement pur (comme les réseaux par exemple) à des notions écologiques ou culturelles.

« Il ne comporte aucune décision concernant des sites concrets, mais présente des cadres politiques dans lesquels ces décisions peuvent être prises. Les décisions concernant l'aménagement du territoire sont surtout du ressort des autorités

---

<sup>19</sup> P. Terhorst, *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, p.143



provinciales, régionales et municipales. (...) Ce rapport est le fruit d'un dialogue ouvert avec les citoyens, les organismes sociaux et les autres autorités publiques. »<sup>20</sup>

Les options principales de la nouvelle politique spatiale sont toujours reprises dans une décision d'aménagement essentielle (DEA). La procédure pour l'adoption de telle décision comporte 4 étapes : 1) conception du gouvernement ; 2) Réaction issues des différentes commissions consultatives ; 3) Avis gouvernemental ; 4) DEA définitive. La notion de referendum telle qu'elle existe en Suisse est peu utilisée aux Pays-Bas du fait que la population participe largement au débat politique.

Le cinquième rapport ne change pas vraiment les objectifs proposés par le 4<sup>ème</sup> rapport mais pose la question des moyens à utiliser. Dans ce rapport l'accent est déplacé vers les régions. Il énumère ce que les communes et les provinces doivent régler elles-mêmes et améliore à cet effet les instruments disponibles. L'objectif principal reste porté sur la qualité : celle de l'environnement quotidien et celle de la région extérieure, renforçant par là la volonté de distinction accrue entre ville et campagne.

« Elle (la politique d'aménagement du territoire) doit offrir un espace pour les souhaits sociaux et simultanément donner une direction, afin qu'aucune évolution ne fasse obstacle à une autre. Pour cette raison les tendances sociales sont analysées »<sup>21</sup>

Le cinquième rapport constate le manque de dynamisme de l'Etat vis-à-vis des processus autonomes et de la surcapacité des plans d'occupation des sols. Contrairement au Vinex qui, dirigé d'en-haut, exigeait une stratégie territoriale stricte, il ne définit pas d'emplacements précis pour des actions. Il cherche donc plutôt à redéfinir le rôle de l'Etat en favorisant des actions « du bas vers le haut ». Je reprends ci-après les quelques points du rapport qui font l'objet de prévisions et de recommandation pour le futur.

#### Population et habitat :<sup>22</sup>

La population active des Pays-Bas est nombreuse et le vieillissement est relativement faible à ce jour. Dans les années à venir ce groupe d'âge va connaître un glissement : les personnes actives vont quitter cette catégorie et rejoindre celle de la population âgée. Le taux de mortalité va dépasser le taux de naissances et influencer négativement la composition démographique. Cela pourra être temporairement compensé par l'immigration. D'après les prévisions, les Pays-Bas devront franchir la barre des 18 millions d'habitants aux alentours de 2030.

On constate, de plus, une diminution du nombre d'enfants par ménage et un nombre croissant de personnes vivant ensemble sans enfant, ainsi qu'une augmentation du nombre

---

<sup>20</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.7

<sup>21</sup> idem, p.12

<sup>22</sup> idem, p.12

de divorces et du nombre de personnes jeunes ou âgées vivant seules. Cela veut dire que l'on prévoit entre 1,5 à 2 millions de ménages supplémentaires jusqu'en 2030. Cela influe sur la demande en logements nouveaux.

### Économie :<sup>23</sup>

Le constat majeur est que l'économie néerlandaise est de plus en plus liée au secteur tertiaire.

« Les Pays-Bas affichent une croissance exceptionnelle de l'économie de la connaissance et des services.(...) Parallèlement de moins en moins de main d'œuvre s'avère nécessaire pour la production matérielle. De ce fait, tous les éléments de la communication s'avèrent de plus en plus importants. »<sup>24</sup>

Cela implique deux tendances opposées : d'une part ce type d'économie est intimement liée à une économie de réseau, utilisant les nouvelles technologies de l'information et pouvant donc s'exercer dans n'importe quelle région.

« L'informatique et les technologies de communications font que l'information est disponible partout et pour tout le monde, rendant les entreprises bien moins dépendantes de leur site spécifique ». <sup>25</sup>

D'autre part, en reprenant la thèse de S.Sassen<sup>26</sup>, les grandes villes restent les pôles majeurs de concentration du secteur tertiaire du fait notamment de la complémentarité des entreprises qui s'y trouvent. Le développement des grandes villes et des infrastructures de liaison semble donc un fait important pour le renforcement d'une économie de réseau à l'échelle nationale et internationale.

« L'ouverture internationale des Pays-Bas avec l'aéroport de Schiphol, le centre portuaire de Rotterdam et les autres infrastructures principales, demeure un critère important pour l'économie néerlandaise.(...) Souvent, la ville, du fait de sa composition, de l'offre en formation et de la diversité des contacts possibles s'avère un milieu propice à l'incubation pour de nouvelles entreprises. »<sup>27</sup>

On comprend également que la spécialisation régionale prend de l'importance : Amsterdam développe son pôle tertiaire en rapport notamment avec le développement de l'Europort à Rotterdam.

« Les entreprises recherchent dans leur voisinage des relations importantes pour leur processus d'exploitation. Les facteurs d'implantation différents entre les régions

---

<sup>23</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.13

<sup>24</sup> idem p.13.

<sup>25</sup> idem p.13.

<sup>26</sup> S. Sassen, *Global city*

<sup>27</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.13

deviennent de ce fait de plus en plus importants. Cela concerne l'accessibilité régionale et le marché du travail régional. »<sup>28</sup>

Le fait est que de telles conditions se sont développées plus ou moins spontanément dans la Randstad. Dans ce cas on part plutôt du constat du dynamisme d'une région et on ne cherche plus à aller contre cela (comme cela a pu être le cas lors des plans de délocalisation et de diversification territoriale). La politique serait plutôt de renforcer ce qui est en lui trouvant une forme, un *modus vivendi* acceptable, de façon également à lui donner plus de poids dans les relations d'échange commerciales au niveau international puisque l'on sait que l'économie néerlandaise dépend fortement et de plus en plus de cette dernière.

« (...) Une grande partie des emplois et des revenus se trouve toujours concentrée dans et aux alentours de la conurbation Amsterdam-Utrecht-Rotterdam (Randstad). Il est prévu que la répartition des activités économiques se poursuivra dans les zones urbaines, à la périphérie de celles-ci et le long des infrastructures de liaison. Cette zone est également appelée la structure économique spatiale essentielle des Pays-Bas. »<sup>29</sup>

On comprend donc que la politique des « villes compactes » reste valable, mais cela est pondéré par une possibilité de développement interurbain, le long des axes de liaison. De là peut naître la notion de ville en réseau, dont l'urbanisme réticulé se concentre ou se ramifie autour des infrastructures de transport.

#### Inégalités sociales :

En 2000, on dénombre aux Pays-Bas 4,5 % d'étrangers parmi la population totale.

« Il existe une grande différence entre les habitants allochtones et autochtones des Pays-Bas sur le marché du logement, par rapport aux revenus, à l'enseignement et à l'emploi. Dans de nombreux cas les allochtones sont défavorisés. La politique spatiale a peu d'influence directe sur ce désavantage et sur la ségrégation spatiale. »<sup>30</sup>

On constate tout de même que la ségrégation spatiale a lieu relativement spontanément. L'effort des politiques publiques en matière de logement ne semble donc pas modifier cet état des choses. La croyance dans une politique spatiale favorisant la mixité reste toutefois actuelle, mais en utilisant une incitation financière.

« Une politique spatiale correcte peut prévenir que les quartiers urbains bon marchés ne soient défavorisés et que des concentrations de personnes défavorisées ne soit créées. Cela signifie poursuivre une politique basée sur la différenciation de l'habitat

---

<sup>28</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.13

<sup>29</sup> *idem* p.13

<sup>30</sup> *idem*, p.16.

par le prix et la qualité tant dans les villes existantes que dans les quartiers nouvellement créés. »<sup>31</sup>

Dans le secteur de l'emploi et de la localisation des entreprises, il est constaté que ces dernières ont tendance à quitter les villes du fait du manque d'espace et de la diminution de l'accessibilité par la route. La relocalisation proche des centres est également une stratégie importante des « villes compactes », puisqu'il s'agit de créer une mixité entre logement et travail afin de raccourcir les trajets.

#### Agriculture et terres cultivées :

En ce qui concerne l'agriculture deux constats sont faits :

- D'une part, l'agriculture demande moins de surfaces pour être productive. Rappelons que le pays possède d'énormes surfaces de cultures sous serres.
- D'autre part, l'agriculture est un secteur économique qui perd du terrain, au sens propre comme au figuré. Une grande pression s'exerce sur les terres cultivées, le prix du terrain à bâtir étant plus élevé et plus rentable que le terrain agricole. Cette pression se répercute de ce fait sur le paysage dit « naturel »

« Une production en forte augmentation est réalisée sur une surface de plus en plus réduite. (...) La position de grandes parties de l'agriculture néerlandaise est de plus en plus précaire, les prix des terrains sont élevés. (...) Il est également prévu que la croissance de l'agriculture dans le quart de siècle à venir sera moins rapide que celle de l'économie dans son ensemble et que sa participation dans l'économie et l'emploi diminuera encore. »<sup>32</sup>

Deux options sont proposées : poursuivre la rationalisation et la modernisation des exploitations agricoles : il y en aura moins et elles prendront moins de place, mais seront plus productives ; ou se tourner vers une fusion des entreprises agricoles avec celle des loisirs et celle de la gestion des paysages naturels. Il faut rappeler ici que l'agriculture joue actuellement le rôle de « jardinier du paysage » ; diminuer l'agriculture revient alors à mettre en crise cette fonction essentielle d'un point de vue environnemental.

« Les dernières années, la zone extérieure s'est de plus en plus réduite du fait de la construction de quartiers d'habitations, d'équipements de loisirs et de zones industrielles. Dans de nombreux endroits, la zone extérieure s'est morcelée du fait de l'augmentation de constructions éparpillées et de la construction des infrastructures. Les contrastes spatiaux entre la ville et la campagne et la diversité

---

<sup>31</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.16.

<sup>32</sup> idem, p.14

dans l'offre d'environnements urbains et ruraux s'effacent. Ces évolutions rendent les Pays-Bas monotones et moins attrayants. »<sup>33</sup>



intensification de l'agriculture : La région des serres (source : Petit Atlas illustré des Pays-Bas)

Ce qui frappe ici c'est l'attention portée d'une part à la fonctionnalité de la zone rurale, mais surtout à sa spatialité, à ce qu'elle représente en tant que cadre de vie et à l'image, ou l'ambiance qui peut ressortir de la diversité des paysages. D'autre part cette distinction entre ville et campagne peut paraître obsolète en regard des autres pays européens qui ont depuis longtemps fait leur deuil d'une telle dichotomie.

« Le premier constat qui s'impose , c'est que la vieille opposition entre ville et campagne n'a plus de sens ; cela ne signifie pas que l'agriculture (qui n'emploie plus guère que 5% de la population active) va cesser d'exister, mais qu'elle subira (et subit déjà) une mutation décisive, c'est-à-dire que la paysannerie va disparaître comme telle, au profit d'une gestion technocratique des ressources. Les surfaces cultivées le seront à l'intérieur de la nébuleuse urbaine, qui contiendra aussi des forêts, des montagnes, des lacs. »<sup>34</sup>

Le paysage comme artefact est modifiable et fait l'objet de projections humaines. Cela est vrai dans la plupart des pays industrialisés aux alentours des villes et des villages, mais cette notion est ici tellement acquise que l'on peut parler de l'environnement naturel comme d'une chose que l'on bâtit.

Une hypothèse qui pourrait être posée ici serait que la campagne néerlandaise possède déjà l'artificialité que décrit Corboz. Peut-être que c'est justement cet aspect construit, « tiré au

<sup>33</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.20

<sup>34</sup> A. Corboz, *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, p.203



cordeau », que l'on cherche à préserver, plus que l'aspect naturel, voire sauvage qui n'existe pas.



la campagne -construite- (source : Petit atlas illustré des Pays-Bas)

« Simultanément, un besoin prononcé en environnements différents s'exprime au sein de la société. Non pas en termes de distinctions traditionnelles et matérielles entre la ville et la campagne, mais plutôt en terme de zones de résidences et de logements agréables et sûres dans les villes, en termes de paysages identifiables et beaux et en termes de zones extérieures accessibles pour la détente et les loisirs. La zone rurale acquiert alors une fonction d'espace public. »<sup>35</sup>

Cette dernière remarque éclaire de façon plus nette la notion de campagne-urbaine qui était proposée plus haut. La campagne n'est effectivement plus un lieu de production de produits naturels ou de consommation (en cela elle est remplacée par la culture hors-sol ou en serres), mais elle devient un « parc public » à l'échelle de la métropole.

#### Évolution sociale et culturelle :

« L'individualisation et l'émancipation caractérisent, avec le renforcement de la prospérité, l'évolution sociale de la seconde moitié du 20ème siècle. L'individu est devenu l'unité de base de la société contemporaine, au détriment du groupe et de la famille. (...) Le travail, le lieu de résidence, le temps libre et les situations sociales peuvent varier plus rapidement que par le passé et être assurés d'une manière plus libre en espace et en temps. (...) Les combinaisons peuvent être telles qu'il s'avère difficile de distinguer les fonctions. L'habitat est récréatif, le travail est contact social,

---

<sup>35</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.20.

le voyage est travail et détente, les achats ne se limitent pas aux seuls besoins de première nécessité. »<sup>36</sup>

Ce constat sur l'évolution de la société néerlandaise va dans le sens d'une recherche de mixité des fonctions. On comprend qu'il s'agit d'abolir la ségrégation entre le centre dévolu aux affaires et la périphérie consacrée aux seuls logements. Il est nécessaire que le nouveau projet urbain combine les activités.

La seconde notion développée dans ce chapitre est celle de la ville comme objet de consommation. La thèse qui y est développée ressemble à une stratégie marketing concernant la vente d'un objet ou d'une activité.

« Le temps est précieux et doit être mis à profit correctement ; chaque activité doit générer le plus possible de satisfaction en une durée réduite. Des exigences de plus en plus grandes sont imposées à la qualité des relations, des activités, des produits et également de l'environnement. Les exigences de qualité couvrent également l'esthétique et l'attrait. La culture est devenue de plus en plus visuelle. Grâce à la photographie, l'impression couleur, les films, la télévision, la vidéo et les images numériques, les gens sont de plus en plus confrontés à un monde d'images coloré et varié. Les voyages et les vacances renforcent ces impressions. La visualisation de la culture et la demande de qualité conduisent à d'autres modèles de consommation. La consommation se révèle un champ de possibilités d'expression. Rareté, authenticité, bon goût, originalité et distinction sociale jouent un rôle important à ce sujet. Les modèles de consommation de masse sont rompus partiellement.

Ces constatations s'appliquent également à l'espace. La valeur que les gens attribuent aux aspects extérieurs de l'environnement se traduit par une demande de pouvoir d'achat. Les lieux sont véritablement consommés. Cela peut concerner les plus belles parties du paysage existant ou de villes existantes ou de nouveaux sites à créer, parcs à thèmes, musées en plein air ou « centre commerciaux ». La commercialisation de l'espace peut participer à la conservation du patrimoine historique et des paysages caractéristiques, mais tend à de nombreux endroits au plus grand diviseur commun, voire au kitsch direct. Partout, l'aménagement et l'habillement de l'environnement sont devenus affaire de débat public. »<sup>37</sup>

L'utilisation de la commercialisation de l'espace comme moyen de préservation d'un lieu particulier, pourrait être un concept à développer. Cela pourrait servir de faire-valoir pour une politique environnementale. On communique un message politique à la manière d'une publicité, en utilisant un langage répandu et compréhensible par tous. D'un autre côté, il est évident que sur de nombreux aspects la commercialisation de l'espace entraîne des dérives

---

<sup>36</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, pp.14-15.

<sup>37</sup> *idem*, pp.15-16.

dans de nombreuses villes, comme la muséification des centres historiques par exemple. Ce mode de penser devient critique lorsqu'il ne tient plus compte du lieu, mais uniquement de son impact commercial sur le public.

Ce dernier point renvoie à une question importante de l'évolution de la conception de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La ville doit-elle ou peut-elle être gérée comme une entreprise et l'urbanisme doit-il s'apparenter à une stratégie commerciale cherchant à contenter le plus grand nombre et à rendre attractif ce qui ne l'est pas ou plus ? Il me semble révélateur de dynamiques actuelles qui peuvent se mettre en place entre décideurs, projeteurs et public. Il est important toutefois, de ne pas faire de confusion entre les moyens à mettre en œuvre pour motiver et vendre un projet et ceux relatifs à l'information et à la consultation du public.

#### 2.4. Approche par couches :

Une particularité du 5<sup>ème</sup> rapport est de proposer une méthode d'analyse du territoire et de son évolution en proposant une « approche par couches ».

« Les tendances sociales ont des conséquences spatiales. Elles présentent des effets sur les différentes couches sur lesquelles l'espace est édifié : sur les couches sous-sol, réseau et occupation. Les qualités spatiales importantes sont liées à ces couches. Ces qualités sont décrites comme support de structures et conduisent ensemble à une structure spatiale essentielle en tant que principe pour la politique. »<sup>38</sup>

Trois couches sont donc distinguées.<sup>39</sup>

- **La couche « sous-sol »** représente les conditions naturelles dans lesquelles des modifications spatiales se déclenchent. Lorsque les systèmes naturels sont touchés, surgissent des problèmes de sols, d'eau et d'environnement.

Le sous-sol traduit les conditions morphologiques physiques naturelles dans lesquelles les évolutions spatiales ont lieu.

« Aux Pays-Bas, les caractéristiques du sous-sol sont surtout déterminées par des différences d'altitude et des systèmes d'eau. (...) Il existe des points noirs du fait que les bénéfices environnementaux sont souvent surpassés par un volume croissant de production et de consommation. »<sup>40</sup>

Comme nous l'avons vu dans la partie concernant la géographie des Pays-Bas dans le premier chapitre, l'eau demeure une menace constante pour le pays d'une part par l'exploitation humaine, car de plus en plus de terres sont asséchées pour être occupées,

---

<sup>38</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.16.

<sup>39</sup> *idem*, p.12.

<sup>40</sup> *idem*, p.17.

d'autre part par les conditions climatiques changeantes, notamment le réchauffement climatique qui provoque une augmentation du niveau de la mer.

« L'aménagement du territoire devrait tenir d'avantage compte de ces problèmes d'eau, qui vont en s'aggravant, et participer à leur résolution. Un espace plus important doit être accordé à l'eau et celle-ci doit être mieux intégrée dans les projets spatiaux.»<sup>41</sup>

Des scénarios d'inondation de certaines zones sont à l'étude, afin de servir de trop-pleins à d'éventuelles inondations. Ces « lacs » pourraient également servir de réserve d'eau douce et de lieux de récréation.

- **La couche « Réseau »** regroupe l'ensemble des axes routiers, des chemins de fer, des voies d'eau, des oléoducs, des gazoducs, des réseaux numériques, des centres portuaires, des aéroports et des centres de correspondances.

Il existe un rapport étroit entre la gestion des réseaux et de la mobilité et la gestion de l'environnement naturel et construit. La maîtrise de la mobilité est un facteur essentiel de la politique des « villes compactes » et devient un élément de projet lorsque l'on parle de « ville en réseau. »

Un constat majeur est que le transport de marchandises est en augmentation importante au niveau national et international. Le transport des personnes quant à lui semble désordonné et couvre un territoire de plus en plus étendu avec des fréquences de plus en plus grandes.

« (...) il n'est pas exagéré de qualifier le mode de vie des Hollandais d'hypermobilité : il est en effet assez courant de vivre à La Haye ou Utrecht, de travailler à Rotterdam, d'aller au bord de la mer à Leiden et de se rendre au cinéma ou au restaurant à Amsterdam. Il en résulte une surcharge complète des réseaux routiers et ferroviaires. »<sup>42</sup>

Il est donc question de développer les transports publics, car ils représentent un bon potentiel de mobilité au sein des villes et entre les villes. Mais il n'existe actuellement que des réseaux de transports publics organisés radialement pour chaque ville offrant peu d'interconnexions. On verra plus loin qu'un monorail à grande vitesse reliant toutes les villes principales est présenté comme l'élément fondateur de la future métropole hollandaise.

La seconde volonté exprimée est celle de relier de façon plus étroite la route et le rail. Il s'agit de projeter les lieux permettant la connexion entre les deux.

Les réseaux de communication et télécommunication ainsi que les réseaux d'énergie font également partie de la couche réseau et doivent donc faire partie de la planification parallèlement aux autres couches.

« Les systèmes d'énergie font partie des réseaux. Cela concerne, entre autres, la localisation des équipements de production de câbles et d'oléoducs et gazoducs et le

---

<sup>41</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.17.

<sup>42</sup> N.Pham, La Deltamétropole, in Tracés n°20, oct.2002, p.16.

recours à une énergie plus durable, plus particulièrement l'énergie éolienne dans les régions rurales et en mer. »<sup>43</sup>

On peut donc distinguer deux catégories distinctes au sein de la couche « réseau » : les réseaux d'infrastructures et les réseaux de circulation et de transport.

Ce dernier peut avoir une importance locale, dont on vient de parler, mais également internationale. La position géographique particulière des Pays-Bas est à l'origine de sa prospérité commerciale. Le développement et l'amélioration des liaisons internationales est un support incontournable pour le maintien de son économie.

« Les Pays-Bas ont depuis longtemps une position forte au sein des réseaux européens de liaisons routière, ferroviaire et fluviale, de centres portuaires et d'aéroports. Cette position découle également d'une exploitation précoce des voies navigables (naturelles), du développement de ports en raison de sa position avantageuse par rapport aux plus importantes régions de production et aux marchés en Europe. »<sup>44</sup>

- **La couche « Occupation »** couvre les sites de logement, de travail et de loisirs. Elle est visible dans la distinction entre ville et campagne, entre espace urbain et rural .

Comme nous l'avons vu précédemment, la poldérisation est un facteur fondamental de la planification des villes. Le fait que les espaces naturels soient conçus par l'homme fait que la limite entre bâti et non bâti fut pendant longtemps formellement très claire :

« La distinction visuelle et fonctionnelle entre la ville et la campagne a été pendant des siècles une caractéristique de l'aménagement du territoire des Pays-Bas. Au cours des décennies, les villes et la zone rurale se sont modifiés rapidement sous l'effet de la prospérité croissante et des modifications de la structure dans l'économie et la politique gouvernementales. Les distances séparant les villes et les villages se sont réduites, de ce fait la pression sur l'espace libre est importante. Du fait des petites distances, combinées à une évolution démographique et économique importante, les Pays-Bas comptent bien plus de conurbation que les pays voisins. Bien que la superficie urbanisée aux Pays-Bas soit limitée en totalité et que la superficie des zones naturelles augmente, la répartition dans le modèle d'occupation donne l'impression d'une forte occupation urbaine. Les paysages imposants et les paysages plus clos sont de plus en plus rares.»<sup>45</sup>

Le processus de sub-urbanisation a gagné les Pays-Bas comme la plupart des pays industrialisés pour former des entités urbaines plus vastes et plus étalées. La définition spatiale de la ville, qui était jusque-là resté exemplaire malgré une extension hors-les murs,

---

<sup>43</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.19.

<sup>44</sup> *idem*, p.17.

<sup>45</sup> *idem*, p.19.



s'est peu à peu estompée. Le manque de définition de certaines zones appartenant à la fois à l'entité urbaine étalée et à la fois à la campagne pose problème.

« Les villes se sont transformées en communautés urbaines puis ont finalement donné naissance à des zones urbaines importantes. De nombreux sites dans ces zones sont à peine considérés comme urbains.»<sup>46</sup>

La définition même de l'urbanisation, comme une « manifestation de la ville » mais également comme une manifestation d'une « culture urbaine », c'est à dire :

« le mélange sur une superficie réduite de personnes jeunes et âgées, riches et pauvres, scolarisées ou actives, artistes et fonctionnaires, de constructions nouvelles et anciennes.... »<sup>47</sup> se perd dans ce type d'espaces.



L'occupation des zones agricoles par l'habitat individuel (source :Petit atlas illustré des Pays-Bas.)

Pour requalifier ces espaces entre les villes, deux options sont proposées . D'une part, des limites nettes sont définies. En rouge, elles définissent les limites dans lesquelles le bâti doit être contenu et en vert elles définissent les zones vertes à protéger absolument de toute construction.

D'autre part, on constate que la perception de la ville et son utilisation s'est modifiée avec le temps. Cela nécessite une redéfinition de ce que représente la culture urbaine aujourd'hui.

« Avec les évolutions socioculturelles et économiques ébauchées, cette urbanisation semble une importante force d'attraction en tant que lieu d'habitat et de travail (...) L'évolution vers une société de réseau se manifeste spatialement par l'apparition de réseaux urbains dans lesquels rien n'est plus orienté sur une ville unique ou sur une communauté urbaine unique. Différents centres se développent et

<sup>46</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, p.19.

<sup>47</sup> idem, p.19.

les citoyens se déplacent en tous sens et sur de grandes distances suivant des choix et des souhaits personnels. Une pression spatiale proche apparaît plus particulièrement là où les villes et les villages se trouvent proches les uns des autres, sous l'influence de la croissance économique, de la croissance démographique, et des exigences posées par la nature, les paysages et la gestion de l'eau. C'est surtout le cas pour la conurbation Amsterdam-Utrecht-Rotterdam, les villes du Brabant, la région Arnhem-Nimègue, le Limbourg septentrional et méridional et les régions entre ces zones. »<sup>48</sup>

Du modèle de la « ville compacte » que l'on cherche à développer, on passe au constat que la culture urbaine fonctionne quant à elle selon un réseau. Les villes spécialisées représentent autant de pôles d'attraction pour le citadin « hypermobile ». Le maillage des réseaux de transport et des villes représente la nouvelle structure urbaine. Il reste à comprendre ce que l'on fait de l'espace entre les villes. Le fonctionnement de cet entre-deux doit faire partie du projet urbanistique futur.

« Du fait de l'amplification de ces différences (entre villes centrales et communautés périphériques) et du modèle d'urbanisation, nous ne sommes pas encore suffisamment parvenu à faire fonctionner ces zones urbaines en tant qu'unités nouvelles et à améliorer la qualité de l'espace de ces zones en tant que tout. La politique d'aménagement peut participer à cela en apportant plus de cohésion dans le système de transport et de circulation, en recherchant un équilibre entre les fonctions « rouges » et « vertes » et en accordant de l'espace au logement et au travail dans une grande diversité d'environnements. »<sup>49</sup>

## 2.5. « Projeter les Pays-Bas » : les 10 grands projets nationaux :

En 2001, suite à un rapport sur l'architecture aux Pays-Bas, nommé « projeter les Pays-Bas » (publié en automne 2000)<sup>50</sup>, le gouvernement décide d'une action particulière entraînant la réalisation de 10 grands projets de conception et de construction à l'échelle nationale. L'idée est de choisir 10 projets représentant toutes les problématiques et toutes les échelles posant des questions de conception et de construction, ceci afin de servir d'exemple pour d'autres projets futurs. Ces dix projets deviennent donc le symbole de la réorientation de la politique nationale en matière de construction et d'aménagement du territoire pour les années à venir.

---

<sup>48</sup> 5<sup>ème</sup> rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire, pp.19-20.

<sup>49</sup> *idem*, p.20.

<sup>50</sup> « Projeter les Pays-Bas » stipulait que la gestion du territoire devait à nouveau faire l'objet de recherche par le biais de projets. N.Pham, *La Deltametropole*, in *Tracés* n°20, oct.2002, p.12.

Ces projets sont interdisciplinaires et impliquent la collaboration de nombreux ministères ainsi que leurs administrations. À la tête de ces projets, on trouve à chaque fois les ministres du département concerné. Par exemple, le secrétaire d'Etat à la culture, science et éducation pilote deux projets concernant les bâtiments publics. Le premier concerne l'agrandissement et la rénovation du Rijksmuseum à Amsterdam et le second la construction du nouveau siège des services nationaux des biens culturels et de l'archéologie. La ministre des transports quant à elle, pilote un nouveau projet d'autoroute (l'A12, reliant La Haye à l'Allemagne) et celui d'une nouvelle ligne de train. Dans ce cas également, l'idée est de donner l'exemple au travers de réalisations remarquables.

Des questions portant sur la façon dont il faut traiter l'héritage culturel sont ainsi abordées, avec le Rijksmuseum, mais également avec un projet plus vaste portant sur la revalorisation d'une ancienne ligne d'eau de 85 Km de long, utilisée comme canal et qui permettait l'inondation de certaines terres en cas de guerre. La problématique socioculturelle est également abordée avec la question du logement et des espaces publics. C'est la seule problématique qui ne concerne pas un site particulier, mais des actions pouvant avoir lieu à différents endroits. L'idée ici est d'appuyer les autorités locales dans la gestion de l'aspect qualitatif de leurs espaces publics.

Par ce biais l'Etat ne se présente pas uniquement comme un mandataire particulier, mais comme un véritable promoteur de recherche de la qualité au sein des régions et des communes.

L'Etat entend également défendre cette même position en ce qui concerne la construction de logements. Ce point a déjà été cité, notamment avec les actions du projet « Vinex » (cf. ch.2), mais ici il s'agit d'orienter l'investissement privé vers une recherche de qualité.

« Jusqu'à un passé récent, on peut considérer que, sur l'ensemble des logements construits aux Pays-Bas, environ un tiers regroupait des logements sociaux locatifs, un autre tiers des logements destinés à une accession à la propriété subventionnée, le dernier tiers étant laissé au marché libre. Cette production dirigée à hauteur de 70% par l'Etat (soit par subvention directe, soit par le biais d'un large mouvement coopératif subventionné) constitue une caractéristique essentielle des Pays-Bas.

La demande accrue pour l'investissement personnel dans le logement familial résulte de la bonne santé économique du pays durant la dernière décennie. Or il s'agit là d'une demande sociale à prendre en considération, dans la mesure où elle risque de modifier profondément le caractère collectif de la gestion du sol. »<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> N.Pham, *La Deltametropole*, in *Tracés* n°20, oct.2002, p.13.

Un autre de ces dix projets est celui de la Deltametropole qui dépend du ministère du logement et de l'aménagement du territoire. Ce projet sera présenté plus en détail plus loin dans ce mémoire. (cf. ch.3.3)

La mise en œuvre de ces projets est complexe et demande des consultations aux différents niveaux politiques et territoriaux. Une fois par année, les ministres concernés présentent dans un rapport gouvernemental l'avancée des projets dont ils sont responsables. La fonction d'architecte de la Reine ou architecte de l'Etat (Rijksbouwmeester) a été réintroduite. C'est l'architecte Jo Coenen qui occupe cette fonction. Il est responsable d'un bureau qui vérifie et teste tous les projets publics. Il a ainsi une vision globale des projets architecturaux et d'aménagement du territoire dans tout le pays, assurant par sa fonction une cohérence générale. Dans le cadre des dix projets, il peut être consulté, mais il peut également intervenir à tout moment pour donner son avis sur les projets en cours.

Le fait que l'Etat pilote ces projets (très concrets pour la plupart) par le biais de ses ministres et de son « Rijksbouwmeester » permet d'intervenir sur les différentes échelles du territoire. Cela lui permet aussi de renouer avec la tradition des grands projets territoriaux qui, à l'instar du plan Delta ou de la poldérisation du Zuidersee, remodelent le paysage du pays. Il est rappelé sur la plaquette de présentation des projets que : « les Pays-Bas est un pays qui s'est inventé lui-même et qui s'est construit lui-même »<sup>52</sup>. Plus loin, on souligne que les notions de projets, de construction et de transformation font partie de la culture du pays. « Aux difficultés naturelles s'opposent des solutions créatives et originales »<sup>53</sup>.

Cela démontre également que les politiciens et le gouvernement prennent conscience de leur rôle et assument, en prenant des risques, la politique qu'ils préconisent.

Ces dix projets mettent également en valeur deux points qui avaient été délaissés :

- 1) Le projet comme outil de connaissance : Cela veut dire qu'il faut engager des projeteurs plus tôt dans les processus de décision afin de mieux utiliser leurs idées. Le projet d'architecture ou d'aménagement du territoire ne débouche pas forcément sur la réalisation de son objet. Il peut être un outil de connaissance et donc permettre de mieux cibler les enjeux d'un site et d'une problématique donnée. Il peut ainsi permettre de mieux préparer une action future.
- 2) Donner plus d'importance à l'architecture publique, aux espaces publics et au débat socioculturel sur l'environnement construit et non construit. Sur ce point il faut rappeler qu'il existe aux Pays-Bas une culture de l'information et du débat sur les projets de construction et d'aménagement. De nombreuses conférences ont lieu dans des lieux publics afin d'informer et de permettre au public de s'exprimer.

---

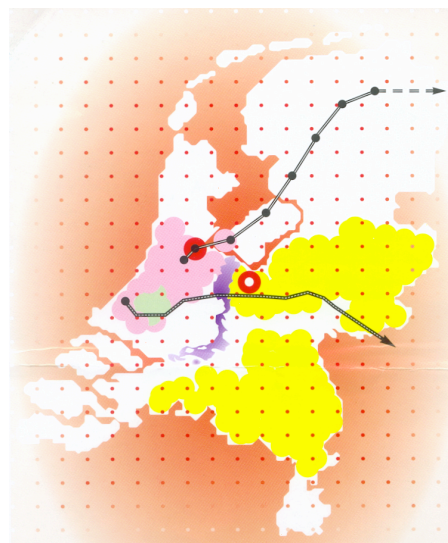
<sup>52</sup> Traduction libre, plaquette d'information sur les 10 grands projets.

<sup>53</sup> *idem*.

Carte conceptuelle des 10 grands projets :

- 1. La rénovation du Rijksmuseum à Amsterdam.
- 2. Le nouveau siège pour les services nationaux des biens culturels et de l'archéologie.
- 3. La Deltametropole.
- 4. La Nieuwe Hollandse Waterlinie
- 5. La reconstruction des régions sablonneuses.
- 6. La nouvelle ligne de train, Zuiderzeelijn.
- 7. Le projet d'autoroute A12
- 8 - 10. L'espace public et la commande privée de logement (trame de points rouges).

(source : plaquette de présentation.)



### CHAPITRE 3 : DE LA RANDSTAD AU PROJET DE LA DELTAMETROPOLE.

Pour pouvoir parler du projet « Deltametropole » il faut tout d'abord parler de ce qui lui précède. La conurbation qui s'est créée dans le delta du Rhin a tout d'abord été désignée sous le terme de « Randstad ».

#### 3.1. La Randstad Holland :

L'appellation « Randstad » est apparue dans les années 30 pour désigner un certain nombre de villes de l'ouest des Pays-Bas localisées proches les unes des autres et qui formaient un croissant, un arc. Le terme de Randstad signifiant « la ville autour ».

Au départ, aucune base officielle n'existait pour cette région. Elle ne dépendait donc d'aucun maire, d'aucun conseil ou d'aucune association officielle d'aucune sorte. Mais petit à petit les communes d'Amsterdam, Rotterdam et d'Utrecht ont cherché à s'associer pour gérer communément le territoire de la Randstad. Du point de vue du territoire même, cette entité est également difficilement saisissable puisqu'elle ne présente aucune limite précise.

Ce que l'on peut dire en revanche, c'est que différentes conditions géographiques, historiques, économiques et sociales ont permis de définir ce que l'on a appelé finalement la Randstad.

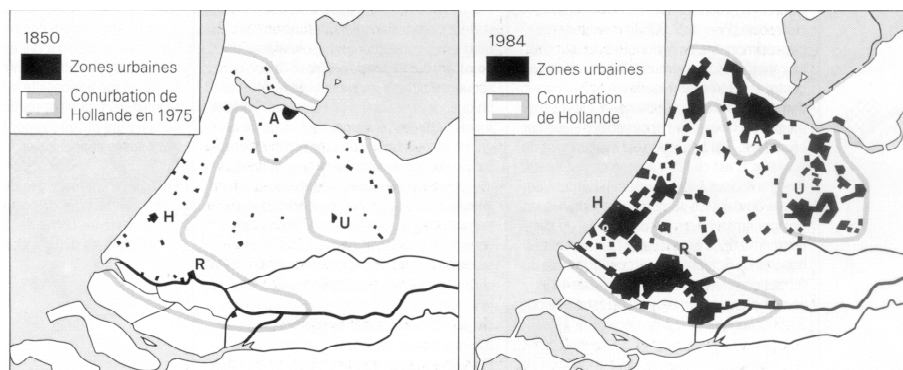
La zone de la Randstad fait partie des basses terres qui s'étendent sur la moitié septentrionale et occidentale des Pays-Bas. Il s'agit d'une plaine qui serait constamment inondée sans les digues de protection, les dunes et le pompage permanent de l'eau. Les premières habitations se sont tout d'abord développées dans les régions légèrement surélevées par rapport aux polders : à l'est et sur le cordon littoral des dunes. (l'altitude de ces régions varie entre +1 et +6m au-dessus du niveau de la mer). On trouve donc ici une première explication géomorphologique à la disposition en anneau des villes principales de



la Randstad. Cette région est donc délimitée géographiquement à l'ouest par la mer du Nord, au sud par les bouches du Rhin et de la Meuse, au nord par l'Isselmeer laneren Zuiderzee. On trouve au centre de la Randstad une importante zone humide (environ 60km de diamètre), sillonnée de voies d'eaux, à caractère principalement rural. Cette région est dénommée « cœur vert » (Groene Haart), car elle représente une zone verte humide que l'on souhaite préserver, à l'image d'une réserve naturelle côtoyant la ville.

Cette région a connu un essor économique important, principalement à cause de son positionnement géographique au carrefour des différentes voies de transports européennes et intercontinentales. (cf. ch.1) C'est donc dans cette région également que les plus grandes villes néerlandaises se sont développées, avec l'essor du commerce international, puis avec l'industrialisation et aujourd'hui grâce au développement du secteur tertiaire issu de ces deux activités. (Dès 1976 67% de la population active de la Randstad travaille dans les services<sup>54</sup>). Il s'y concentre donc, par voie de conséquence, la majeure partie de la population nationale.

Ainsi s'est dessinée progressivement une ville périphérique, un anneau urbain, formé de villes denses et de semi-campagnes criblées d'habitations. Il est toutefois important de constater que chaque ville a conservé ses fonctions urbaines ainsi que les styles de vie de ses habitants.



croissance de l'urbanisation de la Randstad (source : Petite géographie des Pays-Bas.)

<sup>54</sup> R. Leclerc et Q. Base, *Le cas de la Randstad Holland*, p.56.



croissance de l'urbanisation de la Randstad (source : Deltametropool.)

La différence fondamentale entre la Randstad, prise comme une seule entité urbaine et les grandes villes telles que Londres ou Paris réside dans le fait que les fonctions traditionnelles d'une grande métropole, comme l'Administration, l'industrie et les services ne sont pas concentrées dans un seul centre urbain, mais sont réparties entre plusieurs cités. Amsterdam et Rotterdam sont les portes d'accès à l'arrière-pays européen et sont donc devenues avant tout des centres industriels et commerciaux. La Haye est le siège du gouvernement et du Parlement, même si Amsterdam est la capitale du pays. Quant à Utrecht, la ville la plus centrale du pays, elle est un carrefour de liaisons routières et ferroviaires entre les différentes régions du pays. Elle se trouve donc au premier plan pour devenir un centre de foires internationales et de congrès. La population de la Randstad a diminué dans les années 1960 et 1970 suite à la politique « des villes nouvelles », puis ce processus s'est inversé avec le retour aux « villes compactes » et l'appui du gouvernement central.

En 1985, la Randstad comptait environ 6 millions d'habitants, dont un peu moins de 4 millions habitant dans la couronne urbaine.

L'aire actuelle (considérée pour le projet Deltametropole) de la région couverte par la Randstad pouvant être considérée comme une aire métropolitaine couvre environ 60x80km. Cinq millions de personnes y habitent et un peu plus de deux millions y travaillent. La région compte un peu plus que 1000 personnes par kilomètre carré.<sup>55</sup>

### 3.2. Problématique :

- Une grande partie des problèmes qui se posent dans la Randstad résulte du surpeuplement. De nombreuses villes connaissent une crise du logement car il y a une

<sup>55</sup> Prof. D.H Friedling, in Deltametropolis, septembre 2000

baisse considérable du taux moyen d'occupation des logements, ces besoins continuent d'augmenter et cela malgré une stabilisation de la population.

- Le phénomène de migration alternante s'était considérablement amplifié. Des problèmes de circulation s'en suivirent surtout lors des heures de pointe.

- La Randstad manque de zones de loisir. La seule existante se trouve dans la zone des lacs. Ceci entraîne une dégradation de l'environnement. (La pollution de l'eau, de l'air et du sol ainsi que des nuisances acoustiques prennent à certains endroits des proportions alarmantes.)

- La situation est telle que le cœur vert est menacé, en particulier par la suburbanisation (logement et activités du secteur secondaire et tertiaire). Cela au point que la densité de population qui s'y trouve, atteint celle de la moyenne nationale.

Deux aspects contradictoires sont symptomatiques de cette région et se retrouvent aujourd'hui dans la dynamique de la métropole à savoir : d'une part, la lutte commune contre les éléments naturels (gestion des eaux) qui rend possibles les projets territoriaux communs et d'autre part, l'affirmation très forte de l'identité locale autour des cités autonomes, renforçant la concurrence intercommunale.

Le concept de Randstad n'a été perçu pendant longtemps que comme un objectif idéal à atteindre, proposé par une vision étatique de l'aménagement de cette région. Les collectivités ne se sont réellement impliquées dans cette idée qu'à partir du moment où la Randstad a représenté un enjeu direct nécessitant un réel projet commun.

La définition de la Randstad comme une entité à part entière a permis de prendre en compte ce territoire d'un point de vue différent de celui proposé par les cadres institutionnels qui prévalaient jusqu'alors. La vision communale ou provinciale n'est plus pertinente et il s'agit de redéfinir l'échelle institutionnelle permettant d'agir sur cette métropole. On s'écarte ainsi du modèle « des villes compactes », centré sur l'action communale et on passe ainsi à celui « des villes en réseau », basé sur une action intercommunale concertée.

« Le réseau urbain est devenu plus réaliste lorsque les pouvoirs publics ont été en mesure de tenir un discours d'aménagement fort et de s'appuyer sur les personnalités urbaines. (...) La Randstad (...) doit être perçue comme une actualisation de la pratique de l'aménagement du territoire prenant en compte plusieurs évolutions majeures:

- **La fin des déterminismes en matière d'aménagement** : « On ne peut plus concevoir et élaborer des schémas fondés sur des vocations et des affectations de l'espace. Celui-ci, du moins à l'échelle des villes, n'est plus considéré comme à usage alternatif, mais comme un champ d'opportunités (...).
- **L'affirmation croissante des pouvoirs locaux et la crise de la décision territoriale** : Le concept et la mise en œuvre du réseau des villes, à condition d'être

au préalable, clairement identifiés et placés à la bonne échelle par l'Etat, forment une transition « douce » de la pratique de l'aménagement et permettent de décroïsonner les rigidités institutionnelles. (...)

- **L'internationalisation croissante de l'économie** : Elle conduit les pouvoirs publics à tenter de lever les concurrences stériles, mais surtout à raisonner à l'échelle adéquate de compétitivité. (...)
- **Une politique de réseau urbain est une méthode et une pédagogie** : « Il est un moyen de « nouer » un certain nombre d'axes de politiques, dans une même problématique territoriale de fonction des villes, de concurrence internationale, de polarisation technologique, de système de transports, de dialogue institutionnel, de réflexion prospective. (...) »<sup>56</sup>

La configuration que présente les villes de la Randstad justifie que l'on cherche à planifier l'ensemble suivant un projet de villes en réseau.

On peut, en effet, estimer que la configuration zonale ou régionale fondée sur la proximité de villes et un seuil de flux correspondant constitue un réseau urbain. Cela peut être vrai au sens fonctionnel, passif du concept. Mais pour qu'un réseau urbain soit actif il doit agir comme une entité propre possédant une identité. Qu'est-ce qui doit être mis en place pour que l'on puisse passer de cette structure fonctionnelle à une réelle entité urbaine ? Selon R. Leclerc et Q. Base, cela est le fait de l'Etat.

« Dans le cas de la Randstad c'est l'Etat qui est à la fois le scénariste et le metteur en scène, car une partie des enjeux pertinents en matière de réseaux urbains est de sa compétence naturelle. »<sup>57</sup>

Il me semble, au contraire, que l'exemple (présenté plus loin, p.43) du projet pour la Deltamétropole démontre l'inverse. Seul le cadre est fixé par l'Etat et ce dernier reste suffisamment ouvert pour que le projet commun des grandes villes de la Hollande puisse voir le jour. Je dirais plutôt que l'Etat agit comme un producteur et que les villes sont les scénaristes et les metteurs en scène du projet pour reprendre la métaphore citée plus haut.

Ce qu'il faut relever effectivement, c'est que dans le fait de fixer le cadre l'Etat agit dans une forme de continuité. On a vu par exemple, que des transitions étaient cherchées entre les différents rapports sur l'aménagement du territoire et que ceux-ci une fois édités en accord avec toutes les parties faisaient office de cadre pour les dix années suivantes environ. La position de l'Etat est donc précise et cherche régulièrement à se repositionner en fonction de l'évolution de la société, mais dans la continuité.

---

<sup>56</sup> R. Leclerc et Q. Base, *Le cas de la Randstad Holland*, p.59

<sup>57</sup> *idem*, p.60.

### 3.3. L'Association Deltametropole :

Cette association est née de la volonté de différents organismes privés et publics de renforcer leur position au sein de l'Europe en s'unissant. Les prévisions de croissance des Pays-Bas au niveau démographique et économique demandent que de nouvelles propositions soient faites. Il est estimé, par exemple, que la population des Pays-Bas passera de 16 millions actuellement à 18 millions à l'horizon 2030. Une demande accrue en espaces domestiques est donc à prévoir. Cette croissance demande une planification précise puisque cela augmentera encore la densité déjà élevée de la Hollande. Comme on l'a vu le mode de vie des Hollandais s'est modifié, notamment en matière de transports. L'hypermobilité entraîne une surcharge des réseaux (autoroute et train). Un nouveau concept de transport public doit être mis en place pour desservir les villes entre-elles.

« Sur un plan économique, le modèle de la Randstad a en effet atteint ses limites. Les plus grandes villes qui le composent ont à peu près la même taille (entre 700'000 et un million d'habitants chacune) et elles se sont en tout temps livrées à une concurrence économique féroce. L'objectif de cumuler leurs capacités économiques en créant un nouvel ensemble urbain est certes important, mais l'aspect de sa définition spatiale occupe une position centrale dans la démarche. »<sup>58</sup>

L'association Deltametropole date de 1998 et elle compte aujourd'hui environ trente membres. Ceux-ci sont composés essentiellement des représentants des villes, des chambres de commerce, des commissions chargées du contrôle des eaux (waterringen), des promoteurs immobiliers, des associations commerciales, d'une compagnie de transports et d'une association de fermiers, entre autres.

L'impulsion de départ qui a fait naître cette association est, selon leurs auteurs, l'entrée des Pays-Bas dans l'Union européenne. Cela fut perçu comme une menace, mais également comme une opportunité. Le but d'un tel regroupement est finalement de chercher ensemble à créer les meilleures conditions pour le développement de leurs régions. Un des points majeurs est le constat que les économies d'échelles générées par la proximité des différentes compagnies privées devrait être favorisé et cela en accord avec les autorités publiques de l'aménagement du territoire, de façon à améliorer les sites d'implantation et de transport. L'enjeu à l'échelle internationale est de renforcer la position des villes de Hollande au sein de l'Europe. Former une unité métropolitaine pouvant se positionner en concurrente des grandes métropoles comme Paris ou Londres par exemple.

Cette association se veut avant tout une plateforme d'échange d'idées et de création de concepts nouveaux pour augmenter les synergies possibles au sein d'un même système urbain. Mais elle cherche également à se présenter comme une organisation

---

<sup>58</sup> N.Pham, *La Deltametropole*, in *Tracés* n°20, oct.2002, p.16.

intercommunale et interdisciplinaire. Pour ce faire, elle présente une déclaration en 21 points, présentant l'importance du développement de la région (cf. annexes : Déclaration Deltametropolis). Elle déclare notamment, que la planification du territoire confinée aux échelles administratives des communes, des provinces et même nationale est inefficace. Les quatre grandes villes de Hollande (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam et La Haye) bénéficieraient donc d'une planification. Pour ce faire, elles requièrent une indépendance administrative et une coopération directe avec le secteur privé.

« In societal and economic terms, the development of the Delta Metropolis will depend on autonomous administrative bodies cooperating with equally autonomous companies and institutions, many of which operate internationally. Pooling resources is not a goal in itself, but rather a means to remain competitive in the international theatre of forces and thus competing in the international arena.»<sup>59</sup>

Le but à atteindre est donc une mise en commun des capacités de ces villes pour en faire une unité capable de générer une nouvelle croissance. L'idée étant notamment de pouvoir accueillir une population croissante d'ici 2030 et de fournir de nouveaux emplois, de nouveaux logements, ainsi que les infrastructures nécessaires. Ce développement est présenté comme l'aboutissement naturel du développement historique de la Randstad.

Jusqu'ici l'association Deltametropole reconnaît trois pôles d'action nécessaires : le système des eaux, le système des transports et le système urbain.

En ce qui concerne le premier, une étude est menée pour trouver des réserves d'espace en prévision de l'expansion probable des eaux.

Pour la question du système de transport, plusieurs études ont déjà été menées. Elles ont en commun l'idée d'augmenter l'interaction entre le système routier et ferroviaire pour faciliter les trajets multimodaux. L'idée de créer une voie de liaison rapide entre les cinq villes permettrait de former une unité urbaine perçue comme une seule et même métropole, tout en préservant la diversité et donc la synergie existante entre les villes.

Pour le système urbain, une première proposition a été faite sous le terme de « boîte à outils pour des transformations urbaines ». Cette « boîte à outils » se concentre sur les quartiers de logements, proposant une méthode d'analyse des environnements urbains, au travers d'une analyse des typologies de quartiers et une façon de catégoriser les styles de vies et les demande du marché.

Avec l'entrée du groupe des fermiers dans l'association, une étude sera menée sur le système rural sub-urbain de la Deltametropole. Cela permettra une réflexion sur la conservation et la qualification des espaces libres au sein et à l'extérieur de la métropole.

---

<sup>59</sup> *Declaration Delta Metropolis, point 5*



Enfin, il est exprimé qu'en plus de la coalition entre les différents acteurs de l'association, un effort pour impliquer le public doit être mené de façon à ce que le projet de métropole puisse être clairement perçu. Que l'opinion publique puisse s'exprimer sur ce qui sera conservé et ce qui pourra être modifié. L'idée étant de rendre ce projet réalisable avec l'appui de la population locale.

### 3.4 : Le projet « Deltamétropole » :

Pour créer un support de discussion, l'association Deltamétropole a mandaté en janvier 2000 quatre groupes de réflexion sur les différentes formes conceptuelles que la métropole pourrait prendre. Cette action est coordonnée avec l'Etat néerlandais puisque le projet de Deltamétropole fait partie des dix grands projets du gouvernement (cf.ch 2.3).

Au travers de l'association Deltamétropole, plusieurs propositions avaient déjà été faites. Le gouvernement en mettant ce sujet au centre de ses préoccupations cherche à créer un cadre permettant une bonne coordination de ce projet, avec les autres projets nationaux d'une part, mais entre les entités formant l'association d'autre part. La première démarche fut tout d'abord d'inscrire ce projet dans le cinquième rapport sur l'aménagement du territoire (cf. ch.2.2). Dans une seconde phase, il s'agit de définir les actions concrètes pour la mise en œuvre de ce projet.

« Afin d'en garantir la multidisciplinarité et l'assise politique, la mise en œuvre du projet est assurée par les ministères du logement et de l'aménagement du territoire (qui joue le rôle de pilote), des transports et des voies d'eaux, de l'agriculture, des finances et de la culture.

La relation entre l'aspect expérimental du projet et les conditions réglementaires et administratives fera elle aussi l'objet d'une étude particulière, destinée à alimenter les réflexions à la lumière des demandes provenant des villes et des régions.(...)

Enfin, il est encore prévu de dresser un inventaire des différents modèles et développements qu'a connus la Randstad depuis la seconde guerre mondiale : quels sont les modèles périmés, quels ont été leurs effets, quels sont les enseignements que l'on peut tirer pour le projet en cours ? »<sup>60</sup>

Une première étude préalable a défini deux scénarios de croissance qui sont illustrés par les cartes ci-dessous.

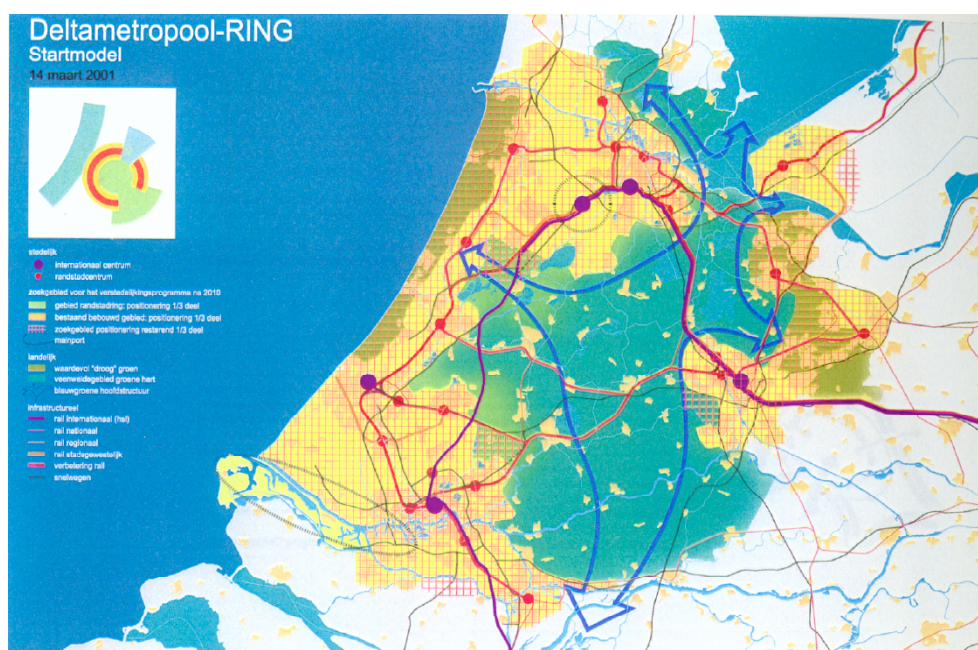
Un premier scénario, présenté par la carte 1, propose une version d'urbanisation « élargie ». C'est un modèle plus hybride que le suivant, anticipant une métropole étalée, dont « l'épine dorsale » resterait formée par les villes principales, mais dont les ramifications et l'urbanisation périphériques seraient très étendues.

---

<sup>60</sup> N.Pham, *La Deltamétropole*, in *Tracés* n°20, p.17

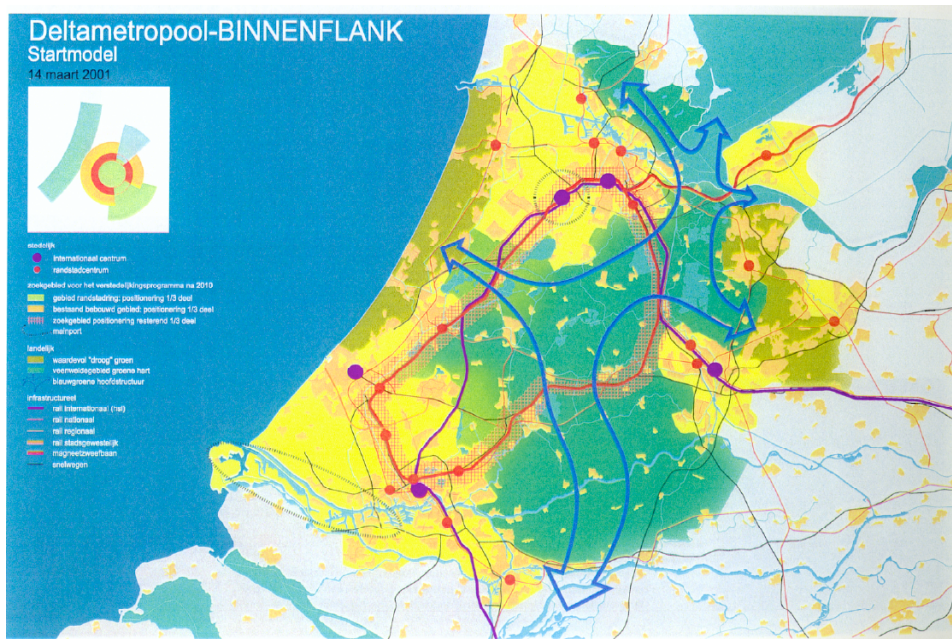
Dans ce modèle, tout le littoral peut être bâti, puisqu'il y a à cet endroit des terres « sèches » en rapport avec la côte. Les réseaux de transport fonctionnent en maillage, dont une partie traverse le « cœur vert ».

Le second scénario, présenté par la carte 2, propose une version « compacte ». La densification annulaire de la métropole se ferait en limite directe avec le « cœur vert » et serait développée en parallèle avec un réseau rail-route. Dans les deux cas, une structure « verte et bleue » est proposée (sous la forme de flèches bleues). Elle représente le système des zones vertes et de l'eau qui doit être préservé et développé au centre et dans la partie sud-ouest de la Hollande. On constate que dans le premier scénario, elle est contenue par le bâti et seul l'axe vers IJsselmeer est conservé. Dans le second scénario, une plus grande place lui est faite, en permettant notamment une pénétrante vers la mer.



**Modèle de départ 1, version « élargie » (source : document de travail : Het ontwerp op tafel)**





Modèle de départ 2, version « compacte » (source : document de travail : Het ontwerp op tafel).

De cette première approche, une série de questions sont apparues :

- Peut-on vraiment définir la Deltametropole comme une métropole ?
- Comment cette dernière peut-elle être perçue comme une unité, quelle est son identité ?
- Dans le cas où la Deltametropole pourrait devenir une métropole, que faut-il faire ?
- Dans le cas où la Deltametropole n'en serait pas une, comment la définir ?
- D'une façon générale, quelle intervention dominante pourrait donner une consistance à cette zone ?
- Comment peut-on travailler par projet à l'échelle de la Deltametropole, vue comme un ensemble et définir ce qui doit, ou peut-être appréhendé à une échelle inférieure ?

L'idée ici est de lancer la discussion sur le sujet. Un atelier particulier, nommé : « Ontwerbatelier » est créé. Il se veut être un lieu de débat, de partage d'idées, permettant aux différents acteurs et projeteurs de s'exprimer.

Puis quatre groupes de projeteurs ont été invités pour répondre aux questions posées. Il s'agit d'architectes, d'urbanistes et de paysagistes ayant déjà fait leurs preuves dans des projets à cette échelle. Ces quatre équipes devaient donc faire une proposition pour la Deltametropole dans son entier en tenant compte de l'un ou l'autre des modèles de base décrits plus haut, mais développer des projets partiels, à plus petite échelle en développant chacun des questions plus particulières. Tous devaient toutefois travailler en tenant compte de trois aspects fondamentaux : la forme et la morphologie, la fonction et le programme, la

gouvernance et le processus architectural. Le résultat de ces études devrait permettre d'énoncer les principes directeurs pour ce territoire.

Je ne décrirai en détail que les projets des groupes des architectes Rem Koolhaas et Luigi Snozzi, car ces deux projets proposent des idées très claires et prennent des partis radicaux (et opposés) pour la Deltamétropole. Cela ne veut pas dire que les autres projets sont inintéressants, mais les solutions qu'ils proposent se placent à un autre niveau de réflexion, ne mettant pas aussi clairement en tension la question de la métropole. Les problématiques qui leur ont été imposées méritent toutefois d'être signalées. Ainsi le groupe mené par l'architecte Teun Koolhaas (cousin de Rem) s'occupe des questions liées aux changements socio-économiques. Les questions qui leur sont posées sont les suivantes :

- « - Face aux modifications technologiques, qui concernent l'agriculture, les modes de travail, le travail à distance, mais aussi une mobilité plus grande, l'usage de l'espace et du sol se trouvent structurellement modifiés. Selon quels processus et avec quelles conséquences ?
- Le réseau de villes unifiées par la Deltamétropole induira de nouvelles perspectives liées au développement des réseaux qui en découlera : celles-ci concerneront l'économie, la démocratie, les loisirs, le travail et l'ensemble des systèmes relationnels qui vont se développer. De quelle manière, dans quelle mesure et sous quelles formes physiques se mettront-elles en place ? »<sup>61</sup>.

Le quatrième groupe, mené par le paysagiste Dirk Sijmons a été chargé de réfléchir à la question de l'eau et de la « remise en eau » de certaines terres, en prévision des modifications climatiques. Parallèlement à cela il leur est demandé des propositions en ce qui concerne le futur des terres agricoles, restreintes, mais plus productives et par là de l'avenir du paysage agricole, vis-à-vis du paysage urbain.

### 3.5. Projet du groupe Rem Koolhaas :

La question qui est spécifiquement posée à ce groupe est : « Dans quelle mesure la Randstad, peut-elle devenir une métropole ? ». De manière plus précise, il leur est demandé de réfléchir aux points suivants : <sup>62</sup>

- Dans quelle mesure est-il possible de contrôler les processus autonomes qui conditionnent actuellement l'usage de l'espace, quelles sont les tendances, comment introduire le concept de développement durable ?
- À quoi pourrait ressembler le développement de nouvelles zones à bâtir dans le futur : quelles densités, quelles qualités spatiales et quelles concentrations programmatiques devraient-elles représenter ?

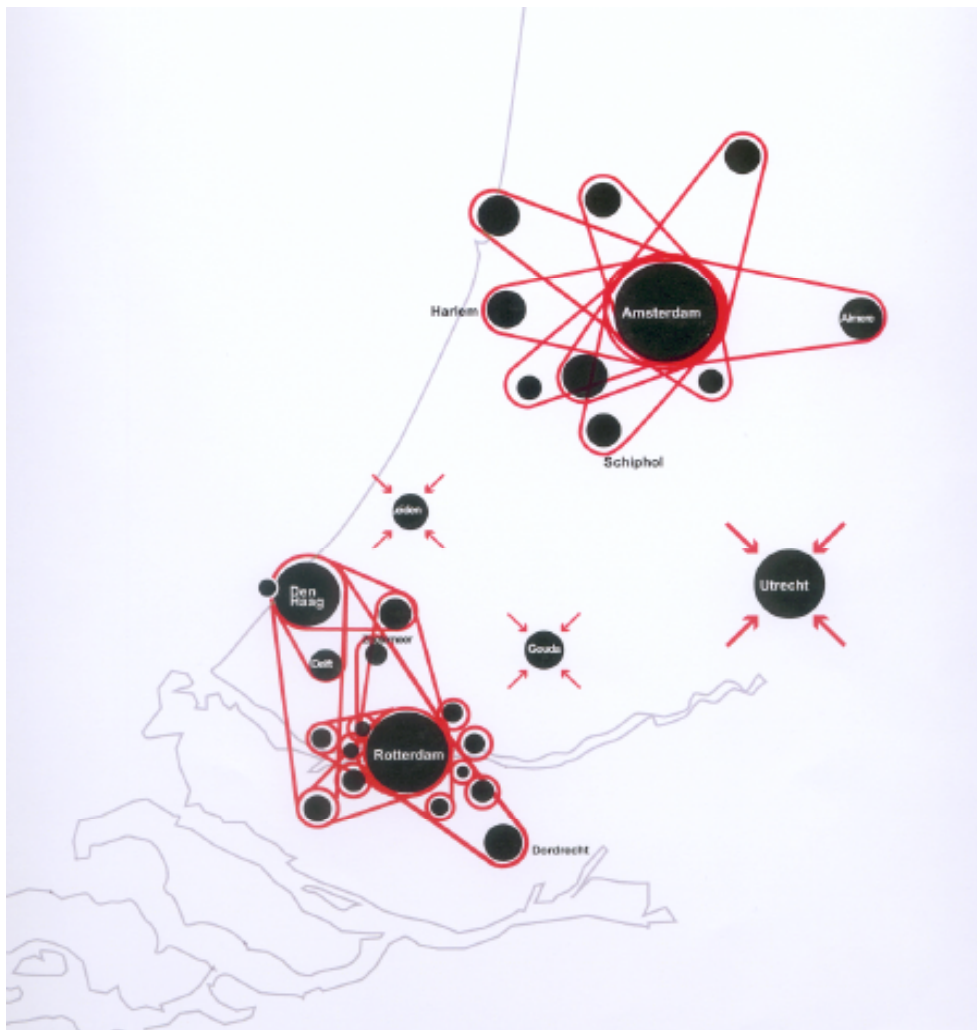
---

<sup>61</sup> N.Pham, *La Deltamétropole*, in *Tracés* n°20, oct.2002, p.20.

<sup>62</sup> *idem*, p.19.

- Quels sont les avantages des grands équipements en termes d'organisation spatiale et de gestion administrative ? (création d'un aéroport international en mer du Nord, valorisation du port de Rotterdam, collaboration entre la Randstad et les régions périphériques en développement).
- Quelle est la perception des Pays-Bas à l'extérieur, quelle est leur position dans le contexte de concurrence internationale, comment cette perception est-elle vécue à l'intérieur ?
- Quelles nouvelles typologies pourraient être appliquées à l'habitat et aux activités ?
- Comment optimiser la relation entre déplacement, transports et utilisation de l'espace ?
- Quels pourraient être le cadre et les moyens de contrôle par la collectivité, consécutivement au désir d'une gestion plus dirigiste du développement territorial ?

D'emblée ce groupe refuse l'idée d'une Deltamétropole représentée par une unité spatiale. Leur slogan le démontre : « Un pays, deux systèmes ». Le groupe reconnaît qu'il existe plusieurs villes importantes en Hollande, mais qu'elles ne se développent pas toutes selon un réseau spatial. Ils relèvent que les espaces peu définis entre les villes ne sont que des excroissances, le plus souvent monofonctionnelles des centres historiques dont ils sont issus. Certains espaces peri-urbains fonctionnent bien dans ce sens. Ainsi le développement radioconcentrique d'Amsterdam ne semble pas poser de problème, son développement ne nécessite par conséquent pas d'intervention particulière. Tout porte à croire que cette ville ne tirera aucun bénéfice de son intégration dans la Deltamétropole. Selon le team Koolhaas, Amsterdam et Rotterdam ont toujours été en concurrence et c'est cette dernière qui leur est bénéfique. Le cas de Rotterdam attire quant à lui beaucoup plus l'attention des projeteurs. C'est, selon eux, le développement de cette ville qu'il faut planifier, pour qu'elle devienne à terme une véritable concurrente d'Amsterdam, tout en conservant les qualités complémentaires des deux villes. Suivant cette idée, ils proposent un développement linéaire en renforçant un axe de liaison entre Rotterdam et La Haye. Les deux entités spatiales importantes deviennent donc Amsterdam et Rotterdam agrandie sur un réseau reliant les différentes villes jusqu'à La Haye.

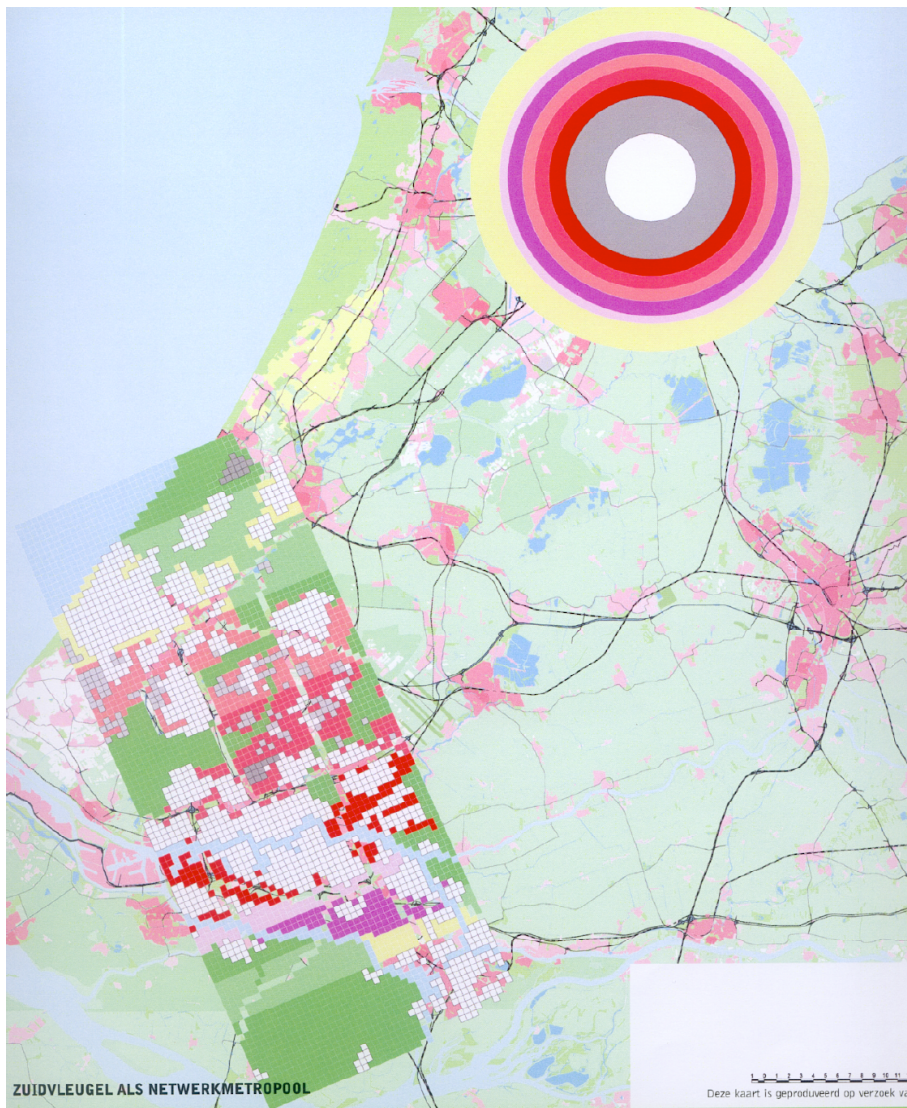


organisation des villes hollandaises (source : Ontwerpatelier Deltametropole).

« Le message de notre projet, c'est qu'à la fois la « central metropolis » (la métropole concentrique, ndla) et la « field metropolis » (la métropole en réseau, ndla) ont leurs qualités et leur dynamisme propre. La capitale bénéficie d'une forte identité centrale, en l'occurrence la vieille ville d'Amsterdam. Son défaut, c'est qu'elle n'arrive pas à englober la réalité de la périphérie, qui est en constante expansion. La métropole en réseaux, par contre, bénéficie d'une flexibilité qui permet de créer de nouveaux centres dans une configuration existante. »<sup>63</sup>

<sup>63</sup> F. Alkemade, groupe Koolhaas, propos recueillis Anna Hohler, in *Tracés* n°14, juillet 2003, p.23.





Projet du groupe Koolhaas, vue générale (source : Ontwerpatelier Deltametropole)

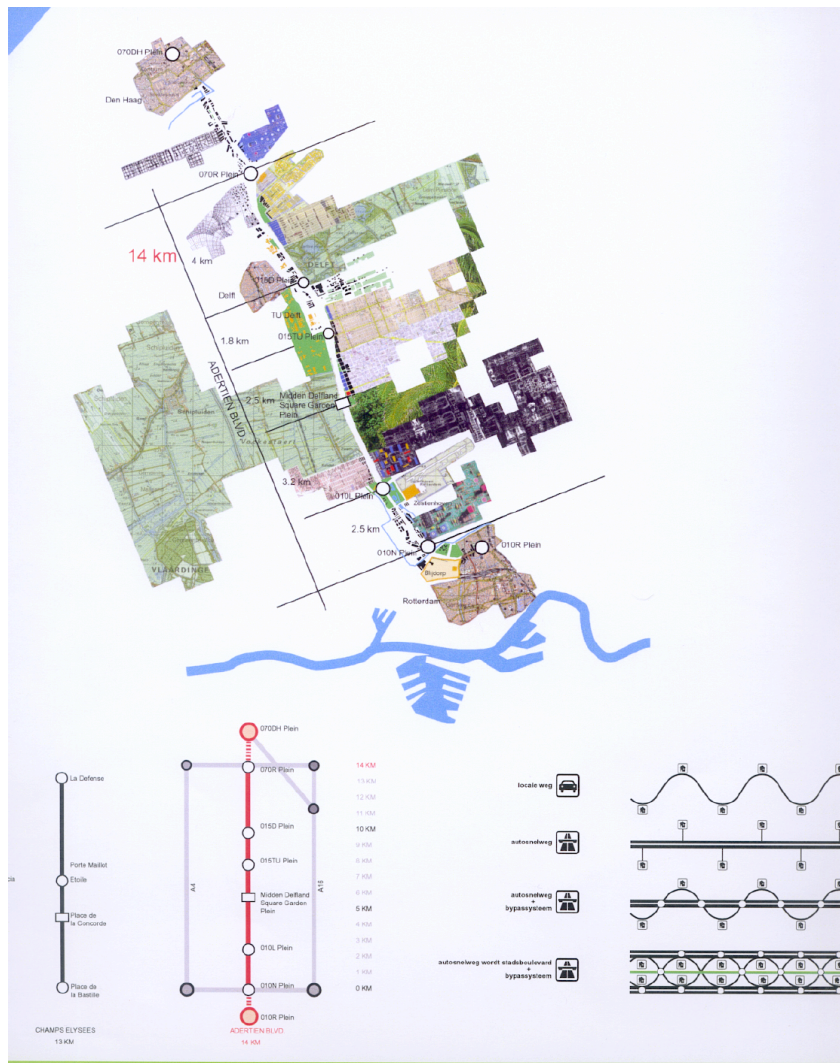
### Le développement de Rotterdam :

C'est sur cette partie du territoire, le sud de la Hollande, que l'on peut selon Koolhaas définir une ville en réseau.

« La méthode consisterait à développer les infrastructures de transport en transformant l'autoroute A13 Rotterdam-La Haye en boulevard urbain, une structure capable de générer une identité métropolitaine forte. Parallèlement, en établissant des liaisons parallèles qui font aujourd'hui partiellement défaut, les centres secondaires peuvent se développer et entrer dans un réseau global de proximité qui soit performant. »<sup>64</sup>

<sup>64</sup> N.Pharm, F. Della Casa, Anna Hohler, Deltametropool-Un manifeste ou une affiche publicitaire, in Tracés n°14, juillet.2003, p.14.





Développement linéaire de Rotterdam à La Haye  
(source : Ontwerpatelier Deltametropole)

Le projet pour le développement de cette métropole en réseaux reste relativement vague. L'idée d'une métropole « verte » fait partie des intentions de ce projet et offre un contrepoint intéressant à l'image très urbaine présente dans l'idée du grand boulevard urbain.

« Dans la « field metropolis », au sud, on pourra intégrer une quantité inhabituellement grande de nature. Ainsi nous allons maximiser l'interaction entre les zones d'habitation et la nature. Nous aspirons à combiner les bénéfices d'une métropole et ceux de la nature. Ce faisant nous enlevons une partie de la pression qui pèse sur le cœur vert. »<sup>65</sup>

<sup>65</sup> F.Alkemade, groupe Koolhaas, propos recueillis Anna Hohler, in *Tracés* n°14, juillet.2003, p.24.



Plus précisément, les questions suivantes lui sont posées :<sup>67</sup>

- Le fait d'établir une limite autour du cœur vert constitue-t-elle une réponse adéquate à des processus qui, de fait, émanent aussi de l'intérieur de celui-ci ?
- De quelle manière ces limites doivent-elles être matérialisées ?
- Comment régler les questions d'accessibilité aux agglomérations en relation avec les réseaux infrastructurels futurs ?

L'équipe de Snozzi propose tout d'abord un point de vue politique. En réaction avec une société « caractérisée par l'absence de visions dans les domaines les plus divers, ainsi que par un excès de pragmatisme »<sup>68</sup>, le projet s'exprime comme un manifeste. Il cherche à définir une identité spatiale forte, construisant clairement la structure de l'espace en utilisant comme « colonne vertébrale » un train monorail à haute vitesse reliant toutes les villes de la Deltamétropole. Le projet se présente donc comme un viaduc circulaire de 40km de diamètre et de trente mètres de haut sur lequel les villes existantes et futures peuvent venir se greffer. La croissance des villes serait ainsi ordonnée en direction des nouvelles gares. Celles-ci deviendraient des lieux de représentation et d'interface matérialisées par des tours très élevées et que l'on distinguerait nettement par rapport à l'horizontalité du paysage. Le viaduc représente, de façon construite, la limite entre l'espace bâti et la nature à préserver du cœur vert. Seul l'aéroport de Schiphol y serait déplacé, offrant une vision spectaculaire de la métropole au voyageur aérien. Enfin les espaces verts entre les villes seraient préservés comme autant d'espaces « tampon » à géométrie radiale.

« Avec mon projet pour la Hollande, je tente d'imaginer une métropole que l'on puisse définir dans l'espace. Normalement ce qui détermine le caractère métropolitain d'une ville n'est que la manière dont les gens y vivent et s'y déplacent. Un habitant de la banlieue de Londres ne dira jamais qu'il est de Staines ou de Basileton, mais qu'il est de Londres. »<sup>69</sup>

Cette proposition très dirigiste peut paraître choquante. L'auteur s'en défend en constatant l'échec de l'urbanisme moderne, qui utilise des hypothèses qui s'avèrent erronées dans l'intervalle de temps nécessaires à leur mise en œuvre ou sans substance lorsqu'elles se prétendent ouvertes et flexibles au changement.

« La ville, à l'inverse (*d'un projet d'architecture*) ne peut être qu'un projet ouvert, elle évolue et change sans cesse. Donc, les urbanistes sont obligés de faire de grandes prévisions, et dans 90% des cas, ils se trompent. Une solution consiste à dessiner des plans ouverts pour garantir, comme on dit, une grande flexibilité. Des plans ouverts ou alors, si on veut tout prendre en compte, des plans d'une complexité folle.

---

<sup>67</sup> N.Pham, *La Deltamétropole*, in *Tracés* n°20, oct.2002, p.19.

<sup>68</sup> L. Snozzi, cité par N.Pham, F. Della Casa, Anna Hohler, *Deltamétropole-Un manifeste ou une affiche publicitaire*, in *Tracés* n°14, juillet.2003, p.8.

<sup>69</sup> *idem*.



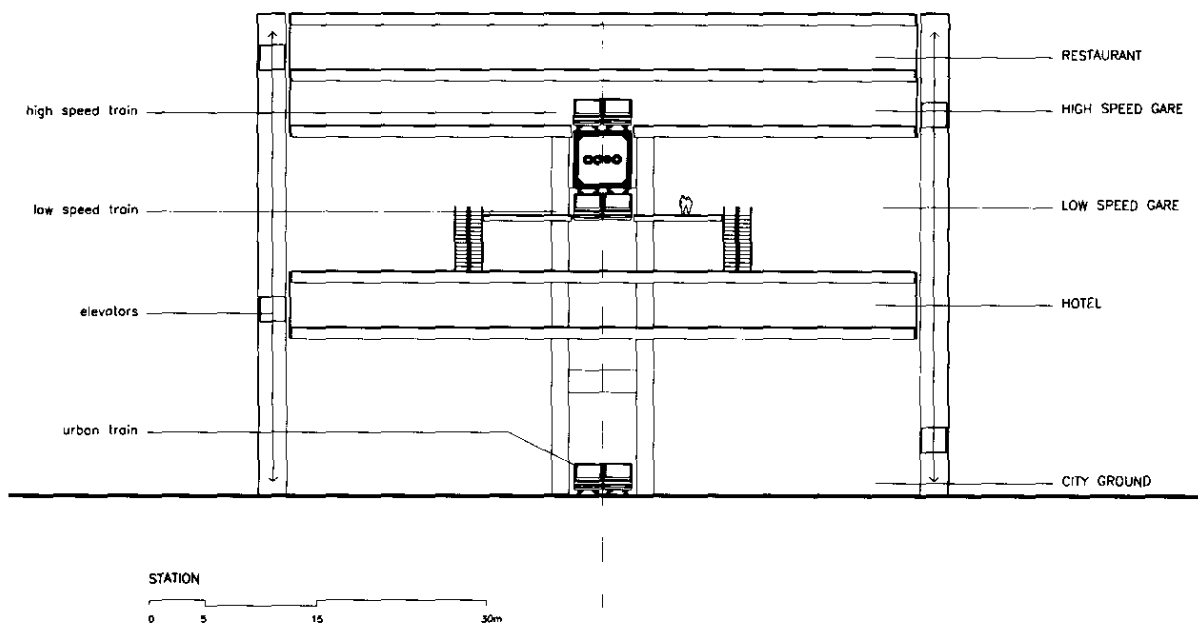




Projet du groupe Snozzi, vue générale (source : Ontwerpatelier Deltametropole).



Image de référence (source : Ontwerpatelier Deltametropole).



Coupe sur le viaduc du métro (source : Ontwerpatelier Deltametropole).

### 3.7. Critiques et potentiels des projets présentés :

Les quatre projets pour la Deltametropole ont fait l'objet d'une présentation publique.

« Lors des auditions publiques, le projet du groupe de Luigi Snozzi s'est heurté à une réprobation violente. Le fait de recourir à une forme géométrique pure, le cercle, lui vaut depuis d'être accusé, pêle-mêle, de totalitarisme, de nostalgie romanisante, de formalisme monumental. »<sup>71</sup>

Outre la question de la forme, sur laquelle on peut s'arrêter, mais qui n'est pas représentative du « fond » de ce projet. Une seconde question me semble plus pertinente. Est-ce qu'une telle structure serait vraiment à même de contenir la ville ? Résiste-t-elle à la pression actuelle existante sur le cœur vert ? Je ne pense pas que ce soit le symbole de la limite qu'il faille retenir ici, mais plutôt celui « d'anneau structurant » dont la forme finale importe peu, mais dont la coupe au contraire possède beaucoup de potentialités, puisque cette structure servirait à la fois de lieu de transport, mais aussi d'interface et de lieu de représentation. Il est question ici de :

<sup>71</sup> N.Pham, F. Della Casa, Anna Hohler, *Deltametropool-Un manifeste ou une affiche publicitaire*, in *Tracés* n°14, juillet.2003, p.14.



« Définir les éléments spatiaux capables d'orienter et de générer le développement d'une entité urbaine soumise à une forte croissance. Ils puisent dans l'histoire de l'architecture des solutions que Snozzi considère comme des invariants de la culture urbanistique européenne. Il soutient qu'ils possèdent la force de résoudre les problèmes de la grande échelle de la métropole contemporaine. »<sup>72</sup>

Cette position a déjà été proposée dans d'autres exemples par Luigi Snozzi et par d'autres architectes, à plus petite échelle toutefois, comme par exemple, le projet de restructuration de la ville d'Evora au Portugal par l'architecte Alvaro Siza. Il n'en reste pas moins qu'en dehors d'une définition spatiale, ce projet crée une tension très forte entre un front de ville dense et le territoire du « cœur vert » qui se veut libre de toute construction. La pression liée à l'augmentation des prix des terrains libres en rapport direct avec la ville risque de poser problème à ce type d'urbanisme.

En ce qui concerne le projet piloté par Rem Koolhaas, l'aspect très pragmatique de la démarche soulève moins de critiques. La région située entre La Haye et Rotterdam paraît être un site dans lequel une intervention rapide est nécessaire. Toutefois, la mise à l'écart du projet des villes d'Utrecht et d'Hilversum à l'est et celle d'Eindhoven au sud soulève la question de leur avenir dans un tel scénario. À l'idée de coordination et d'entente présentée au début de façon un peu naïve, mais représentant un optimisme intéressant, s'oppose ici l'image plus cynique et pessimiste (réaliste ?) du projet de Koolhaas.

« Le projet d'OMA accepte et esthétise, d'une part, la domination absolue des phénomènes économiques dans le développement urbain. Il organise, d'autre part, l'union partielle de quelques cités autour d'un grand boulevard pour concurrencer le poids d'Amsterdam, capitale historique. Il cristallise enfin la taille des autres cités, condamnées à ne jouer désormais qu'un rôle secondaire. »<sup>73</sup>

Le projet de Koolhaas suit une optique basée sur la compétitivité des villes. Cette vision des choses remet fortement en question la notion de « métropole en réseau », telle qu'on a pu la décrire pour la Randstad. Le réseau de villes ne représenterait donc pas une réalité urbaine, Amsterdam s'étant déjà développée à part. Seule une bipolarité compétitive pourrait être développée. La ville en réseau, perçue à plus petite échelle, ne concernerait que la région des villes de La Haye, Delft et Rotterdam.

Le débat est donc lancé, mais il est intéressant de constater que ces projets représentent bien plus qu'un questionnement sur le territoire et sur la ville. Ils présentent des points de vue culturels, idéologiques et politiques en complète opposition. On pourrait reprocher à l'un d'être trop idéaliste, croyant au projet communautaire et à l'autre son cynisme, concrétisant

---

<sup>72</sup> N.Pham, F. Della Casa, Anna Hohler, *Deltametropool-Un manifeste ou une affiche publicitaire*, in *Tracés* n°14, juillet.2003, p.14

<sup>73</sup> *idem*, p.17.



dans un projet trop pragmatique la réalité d'une pensée fortement influencée par la dynamique économique actuelle.

Ils représentent finalement les forces opposées qui existent aujourd'hui et qui rendent confuse toute idée de la représentation de l'homme sur son territoire. Car, il faut bien le reconnaître, aucun de ces concepts n'est erroné, mais aucun n'est réel. Ils sont tous deux issus d'une interprétation correcte, faisant tantôt référence à l'histoire et à la culture des villes européennes, tantôt à la culture plus récente de l'économie de marché et de la compétition liée au libre-échange qui s'inscrit aussi peu à peu dans notre héritage culturel.

#### CHAPITRE 4 : ANALYSE ET DISCUSSION

Réunir les différentes villes les plus importantes de la Hollande en une seule et même entité urbaine prend un sens lorsque l'on place cette entité en rapport avec les autres métropoles européennes et mondiales. La question n'est pas de créer une ville aussi grande que les autres (je ne pense pas que la question de la métropole soit définitivement une question de taille), mais plutôt de créer un pôle économique de production et de consommation à l'échelle mondiale. Cela veut dire qu'il s'agit de réunir, dans une proximité qui existe déjà mais qui serait d'autant plus renforcée, les différents centres fonctionnels en une unité qui les utiliserait tous dans l'objectif d'augmenter sa compétitivité.

Ce qui est reconnu ici c'est que les villes de la Hollande, au même titre que les grandes villes dans le monde, ne se contentent plus de rivaliser entre elles, mais cherchent de plus en plus à former ce que Saskia Sassen appelle : « Une chaîne de montage mondiale » et c'est cette même « chaîne de montage » qui crée des besoins de centralisation accrue en raison de la complexité des tâches de gestion, de contrôle et de planification.

« Les services de pointe sont, pour l'essentiel, des services à la production, ils ne dépendent pas de la proximité des consommateurs qu'ils desservent, mais de la proximité d'autres sociétés produisant des « inputs » clefs où la proximité d'autres spécialistes rend possible la production conjointe de certains services intégrés. »<sup>74</sup>

C'est donc au niveau du commerce international que Les Pays-Bas cherchent à conserver une position forte. Comme on l'a vu, une grande partie de l'économie de ce pays dépend de son commerce extérieur, il doit donc s'inscrire dans le réseau des « villes globales ». Il est intéressant de constater que l'on passe progressivement d'une économie qui était concentrée principalement sur l'exportation et le transport de biens matériels et qui se transforme en une économie de services qui fonctionne aussi sur cette structure en réseau, mais non plus de réseaux de transports au sens physique, mais de réseaux de l'information. On peut constater que de nombreuses villes ont perdu leur rôle de centre d'exportation, suite à une décentralisation de la production, on peut citer par exemple : Détroit, Liverpool ou

---

<sup>74</sup> S. Sassen, *Global city*, p.46

Manchester. Selon Saskia Sassen, c'est ce même processus qui a contribué à la croissance des industries de service produisant les inputs spécialisés destinés à diriger les processus de production mondiaux.

Un second point qu'il me semble utile de soulever est que ce qui contribue à la croissance dans un réseau des villes mondiales, peut ne pas contribuer à la croissance à l'intérieur de chaque pays. On constate en effet une asymétrie entre la croissance des villes mondiales et le déclin d'autres secteurs économiques clefs pour les pays dont elles font partie, ceci contribuant à l'endettement progressif des gouvernements et de la société. Que deviennent alors les relations entre état et cité, dans un système où les articulations sont si fortes entre une ville et l'économie mondiale ? Comment la spécificité historique, politique, économique et sociale d'une ville reste-t-elle intacte sans être affectée par son incorporation dans l'économie mondiale ?

C'est précisément l'enjeu du projet Deltametropole : réunir les intérêts des grandes villes hollandaises pour former une unité forte au niveau international tout en conservant les caractéristiques d'une ville hollandaise culturellement et socialement. L'idée c'est que le pays puisse bénéficier des retombées économiques d'une telle alliance.

#### 4.1. À propos du rapport entre l'Etat, l'association et les municipalités :

L'évolution de la politique de l'aménagement du territoire telle que je l'ai décrite au travers des différents rapports (cf. ch.2), montre que la priorité du gouvernement n'est plus aujourd'hui l'application territorialement uniforme de normes conformément à un principe d'égalité entre les régions, mais plutôt de renforcer le modèle du partenariat entre les autorités étatiques et les collectivités territoriales. Ce partenariat donne la possibilité aux municipalités d'adapter à l'environnement local les programmes nationaux et de coordonner sur le terrain les politiques des différents ministères. Le projet de la Deltametropole en est un bon exemple.

« Cette marge de manœuvre dont disposent les autorités locales peut également contribuer à améliorer le processus des politiques publiques. Grâce à leur connaissance supérieure de l'environnement local, elles peuvent jouer un rôle qui dépasse de loin celui des simples exécutants en devenant des « agents d'implémentation, de coordination, d'intégration et même d'innovation. »<sup>75</sup>

On constate ainsi un retrait volontaire de l'Etat face aux forces économiques privées et aux communes. La volonté marquée de laisser émerger des projets individuels semble de prime abord une solution intéressante dans le sens où elle entraîne forcément une participation active de ces acteurs, plutôt que de leur imposer des projets qui ne leur appartiennent pas.

---

<sup>75</sup> S.A.H. Denters, « Démocraties urbaines : l'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés », p.213.

Cela implique une démarche concertée et représentative de toutes les forces en présence de façon à conserver un processus décisionnel démocratique.

« Dans toutes les villes d'Europe à des degrés divers, le passage d'une « cité de constitution » gérée et gouvernée par des règles institutionnelles, à une « société urbaine de contrat », de gouvernance, implique une médiation permanente entre des acteurs de différents statuts et de forces variées : public, privés, promoteurs, habitants, organisations patronales, syndicats de salariés, associations et élus. (...) Dans un tel scénario, les négociateurs des « métiers de la ville » (aménageurs, développeurs, architectes,...) sont chargés d'être les champions et les interprètes des forces profondes impliquées. »<sup>76</sup>

Une telle démarche est complexe. L'exemple, à plus petite échelle, des mesures participatives proposées à Lausanne sous la forme du projet « Quartiers 21 » soulevait déjà la question de la gestion des rapports de force inégaux entre les différents acteurs.<sup>77</sup> À plus grande échelle, le même constat reste valable. Les gouvernements urbains ont à faire face au problème consistant à intégrer les groupes socialement marginalisés (groupes à faible revenu, chômeurs, minorité ethniques, familles monoparentales, ...) dans les villes. Ces groupes sont souvent beaucoup plus présents dans les grandes agglomérations, que dans les petites communes. Mais ce sont bien souvent eux également qui répondent le moins aux mesures participatives servant à définir les enjeux des rénovations urbaines futures.

« Les grandes villes ne se caractérisent pas par une culture sociopolitique particulièrement favorable à un fonctionnement démocratique. Elles sont, en effet composées d'un certain nombre de groupes veillant surtout à défendre leurs propres intérêts, tandis que le niveau de tolérance à l'égard des minorités ethniques demeure relativement bas. (...) Aujourd'hui, les responsables des principales métropoles sont confrontés au problème de l'émergence d'une « sous-classe », dans un contexte où nombreux sont ceux qui considèrent que les structures et les procédures traditionnelles du gouvernement local sont à revoir en profondeur. »<sup>78</sup>

La gouvernance présentée ici comme une solution à ce problème, peut devenir alors un prétexte, donner une apparence d'autogestion et de démocratie directe, mais ne refléter finalement que des intérêts particuliers.

Dans le cas de Lausanne, l'initiative venait des autorités communales, l'intention était donc clairement d'accroître la participation des habitants dans l'aménagement de leurs lieux de vie. Dans le cas qui nous occupe, le projet vient d'une association en partenariat public-privé, mais partageant une même volonté de développement économique et de

---

<sup>76</sup> J.-L. Pinol, *Histoire de l'Europe urbaine, tome II, de l'ancien régime à nos jours*, p.795

<sup>77</sup> C. Grandchamp Grin, J. Grisel, C. Tall., *Quartier 21, mémoire DEA-semester été 2003*.

<sup>78</sup> S.A.H. Denters, « Démocraties urbaines : l'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés », p.211-212.

positionnement international. On peut donc se demander avec J.-L. Pinol : « La gouvernance urbaine serait-elle le cheval de Troie du libéralisme et de la mondialisation ? »<sup>79</sup>

En d'autres termes, on peut se demander si le « moins d'Etat » tel qu'il est formulé ici ne représente pas, à terme, un risque de privatisation progressive de la ville ? Est-ce que la notion de gouvernance présentée dans ce cas comme l'affaiblissement des pouvoirs publics au détriment d'agents économiques, d'acteurs sociaux intéressés ne va-t-elle pas à l'encontre de la gestion démocratique que l'on voudrait lui prêter ?

Le cas hollandais est particulier, car, on l'a vu, l'intervention de l'Etat est bien plus présent dans l'aménagement du territoire que dans d'autres régions d'Europe. On peut même dire que pour certains projets, la différence entre les régimes institutionnels au niveau national et au niveau urbain tendent à se confondre<sup>80</sup>. On remarquera tout de même que ces rapports se sont modifiés : d'un régime urbain soutenu par un Etat-providence, qui s'est exprimé notamment dans la politique du quatrième rapport, suivi par des actions permettant la reprise économique des villes d'Amsterdam et de Rotterdam, on est passé à un régime soutenant la compétitivité entre les communes. Ces deux options ne sont pas opposées, mais elles suivent des modèles économiques différents, on pourrait qualifier rapidement le premier de keynésien et voir que le second s'appuie sur une recherche d'efficacité basée sur la compétition chère au libre-échange et à l'économie de marché.

Remarquons finalement que ce changement s'est opéré dans une certaine continuité sans remettre en question le partenariat ville-Etat.

Il est clair donc qu'il ne s'agit pas d'un passage d'un « tout Etat » à plus d'Etat du tout, mais d'un transfert de pouvoir à une autre échelle. Le partenariat pour la création de la Deltamétropole semble offrir un juste équilibre entre les différentes forces en présence. La tradition consultative néerlandaise qui a fonctionné jusque-là, notamment pour les grands projets nationaux en est un bon exemple.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'argument décisif de ce projet réside moins dans une réflexion sur la gestion démocratique de la métropole que sur le maintien d'une place économique forte au sein de l'Europe.

Il est encore trop tôt pour savoir si ce partenariat entre Etat, gouvernements urbains et acteurs associatifs améliorera l'efficacité des programmes de développement.

« Il est beaucoup moins probable que ces partenariats garantissent une plus grande implication de la population dans les processus décisionnels et une plus grande acceptation des politiques menées. Ils tendent, en effet, à reproduire le système

---

<sup>79</sup> J.-L. Pinol, *Histoire de l'Europe urbaine, tome II, de l'ancien régime à nos jours*, p.795

<sup>80</sup> Therhorst, *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*.

consociatif traditionnel, réputé pour son élitisme, fondé sur le secret et échappant à tout contrôle populaire. »<sup>81</sup>

Les moyens de communication et d'information sont devenus plus nombreux, ils peuvent servir sans doute à mieux diffuser les projets et les questions en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Ils peuvent permettre également une concertation plus large des citoyens. Mais, comme je l'ai souligné, ces outils profitent mieux à ceux qui savent s'en servir et ceux qui y ont accès.

Une nouvelle manière de communiquer est également apparue avec la multiplication et la grande diffusion des médias. L'étude de marché, le marketing, la publicité, ... sont des outils de communication, mais surtout de pouvoir, qui sont utilisés aujourd'hui dans des domaines qui dépassent la seule promotion de produits de consommation. Le cinquième rapport parle de la façon dont l'espace est aujourd'hui « consommé » (cf. p.34), à ceci des pistes de réflexion sur un nouveau marketing urbain sont proposées. Je pense qu'il est important de distinguer ce mode de communication destiné à « vendre » un espace ou un projet, de celui destiné à informer ou encore à réunir et à se concerter. Ce dernier mode est bien plus compliqué à mettre en œuvre et est un outil bien moins développé que le premier, il s'apparente aux actions de démocraties directes que j'ai citées plus haut, comme celle de Quartiers 21.

Le marketing urbain peut donc servir à former une image publique d'un projet, cherchant ainsi à conquérir l'opinion générale en sa faveur. Mais, dans une optique démocratique, il devrait être complété par un outil permettant également au public de s'exprimer en retour, avec la complexité que cela peut engendrer.

#### 4.2. La « métropole en réseau » :

Le second point qui a été mis en question par les projets présentés pour la Deltamétropole est celui de la pertinence du modèle de « métropole en réseau ».

En effet, la notion de réseau peut être un fourre-tout pour désigner un état intermédiaire d'organisation peu ou pas bien établie. Aujourd'hui cette notion de ville en réseau tend à proposer au contraire une nouvelle façon d'appréhender la ville, une nouvelle façon de la projeter. Ceci est dû sans doute à un retour d'optimisme sur la ville, en réponse à un constat d'échec de l'urbanisme traditionnel.

« Le processus de constitution et de valorisation d'un réseau de villes est un processus de territorialisation, au sens de production d'une nouvelle notion territoriale qui est plus que la somme des parties qui composent ce territoire. »<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> S.A.H. Denters, « Démocraties urbaines : l'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés », p.221.

<sup>82</sup> R. Leclerc et Q. Base, *Le cas de la Randstad Holland*, p.57

On a pu voir que dans le cas du projet du groupe Koolhaas pour la Deltamétropole, le concept de ville en réseau ne s'applique pas forcément à la réalité spatiale et identitaire de toutes les villes concernées. De là on en vient à se poser la question de ce qui compose la ville en réseau, de ce qui constitue son essence. Une définition que l'on peut en donner serait :

« Ville en réseau ou réseau urbain : territoire formé de pôles urbains dont l'interconnexion et la solidarité justifient une politique intégrée d'aménagement et de promotion fondée sur leurs spécialisations et leurs complémentarités. »<sup>83</sup>

On constate que, au-delà de cette définition, la notion de réseau ou de ville en réseau peut recouvrir des significations très différentes. Par exemple, on peut parler de réseaux relationnels, dans lesquels s'insèrent les villes ou plutôt des groupes ou des secteurs au sein de ces villes, à l'échelle nationale et internationale. Il est intéressant de constater que la logique de ce type de réseau peut représenter une déterritorialisation ou la naissance d'un territoire virtuel (par exemple lorsqu'il s'agit d'un réseau d'information). Mais il peut s'agir également d'un réseau représenté par les infrastructures liées à la mobilité des personnes et des marchandises. Ici ces dernières structurent l'espace et le densifient, en proposant une reformulation des territoires.

« Le réseau renvoie aussi bien à un ensemble de lignes, de voies qui portent des flux qu'à la répartition d'éléments d'une organisation, ou d'un système quelconque, en différents lieux. Il peut aussi bien sous-entendre un ensemble structuré ou un enchevêtrement accidentel. Les deux caractéristiques essentielles du réseau sont la solidarité et l'interactivité entre les objets qui le composent, et sa configuration de secteur de flux de biens, de personnes, d'informations (...) Dans le cas de la Deltamétropole, il n'y aurait pas de notion de réseau urbain s'il n'y avait pas préalablement une masse critique d'urbanisation dans un périmètre de solidarité territoriale obligé, caractérisé par une intensité d'échanges internes, multidirectionnels, très forte. »<sup>84</sup>

Du point de vue structurel et fonctionnel les conditions pour la mise en place d'une métropole en réseau semblent donc réunies.

R. Leclerc et Q. Base définissent trois niveaux d'approche des réseaux urbains :<sup>85</sup>

- **Interconnexion-intégration des marchés urbains** : Cette approche permet de distinguer une « ville en réseau » et un réseau urbain. Il convient pour cela de distinguer deux seuils : l'interpénétration des marchés de consommation et d'emploi et celui des flux interurbains.

---

<sup>83</sup> *idem*, p.58.

<sup>84</sup> R. Leclerc et Q. Base, *Le cas de la Randstad Holland*, p.58.

<sup>85</sup> *idem*, p.61.

- **Complémentarité des équipements** : Cette approche distingue une masse critique à partir de laquelle on peut parler de ville en réseau et des économies d'échelle réalisées par cette concentration d'activités.

« L'ambition est d'atteindre, par effet de « complémentarité » et de complémentarité, des seuils démographiques, économiques, financiers, permettant d'envisager un équipement urbain global supérieur à ce que permettrait la somme des équipements de chaque ville. Ce niveau suppose que le niveau précédant, interconnexion-intégration, soit atteint. Il fait appel à un projet commun minimal entre les villes, à une analyse des complémentarités possibles, à une prise de conscience des véritables et fausses concurrences. Il est évident que les potentialités d'un réseau urbain ont plus de chances de s'exprimer dans un contexte de concurrence existant entre les villes ». <sup>86</sup>

- **Un aménagement promotionnel** :

« L'objectif est de définir un projet territorial commun correspondant à une logique de promotion sur un plan national et international » <sup>87</sup>.

Le projet de Koolhaas met en crise ce concept à partir du second point. Il postule que la concurrence-complémentarité des villes d'Amsterdam et de Rotterdam ne peut avoir lieu que si Rotterdam se développe parallèlement à Amsterdam. Le réseau intégrant Amsterdam serait instable du fait de la trop grande autonomie de cette dernière par rapport aux autres villes. Un corollaire peut donc être énoncé : La ville en réseau doit fonctionner sur un équilibre dynamique entre des centres égaux et complémentaires pouvant fonctionner en compétition les uns avec les autres. Il s'agit donc d'un schéma fonctionnant horizontalement, aucune ville n'est soumise à une autre, mais aucune ville ne peut fonctionner sans les autres. Un tel équilibre semble effectivement complexe et ne peut fonctionner que si chaque ville prend conscience de l'ensemble dans lequel elle s'inscrit, selon un projet communautaire. Dans ce cas c'est l'idée de compétition qui semble paradoxale pour atteindre un tel objectif.

Le concours d'idées lancé par l'association Deltametropole prend son sens lorsqu'il s'agit de définir « un aménagement promotionnel ». Il s'agit en effet de définir les points sur lesquels baser un projet commun. Selon cette idée, c'est le fait de définir une vision commune qui crée le lien entre les parties désireuses de former une ville en réseau. La question de la représentation commune, déjà citée dans le cinquième rapport sur l'aménagement du territoire, devient fondamentale.

« Le réseau urbain est un volontarisme qui ne se déduit pas de l'analyse de l'existant, mais s'induit de la représentation intégrée que l'on s'en fait. » <sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> *idem*, p.61.

<sup>87</sup> *idem*, p.61.



« (...) Les réseaux urbains ne s'élaborent pas en génération spontanée, par expression des politiques locales, au coup par coup et au gré des révélations brutales de solidarité entre quelques municipalités, mais par une sédimentation longue et pédagogique à partir d'un volontarisme public et fort d'aménagement du territoire. »<sup>89</sup>

Les projets des groupes Koolhaas et Snozzi reflètent finalement la confiance que l'on peut avoir en l'urbanisme comme outil de modification de la réalité physique, sociale, et économique. Ils révèlent que la métropole en réseau n'existe de fait pas encore et qu'il s'agit d'une modification à construire d'abord dans les esprits.

Le recours au projet semble un bon instrument pour la constitution d'une réflexion démocratique sur la métropole. Le projet, en effet, devient le lieu de rencontre des différents acteurs. Il est l'objet de la discussion, révèle les positions de ces derniers et devient ensuite le support, né d'un consensus, pour les développements futurs. Il permet, en outre, de formuler une façon de se représenter la réalité tout en restant une utopie. Par les différents scénarios proposés, il teste empiriquement les capacités d'un territoire donné. C'est donc avant tout un outil de connaissance. On aura donc compris que le but des projets proposés pour la Deltamétropole ne sert pas de carte définissant des grands équipements ou la façon d'affecter les sols. Ils servent à définir des axes qualitatifs majeurs, testant des notions comme celles de pluricentralité, des disponibilités territoriales inter-urbaines, du maintien des équilibres sociaux et écologiques.

De ce fait, le projet est l'intermédiaire indispensable entre le lieu de la réflexion et celui de la réalisation.

#### 4.3. À propos de la reproductibilité du modèle de la Deltamétropole :

Il est utile de soulever les quelques points qui me semblent remarquables dans la politique d'aménagement du territoire néerlandaise. Bien entendu, certains de ces points sont inhérents à la culture de ce pays et à sa configuration géographique particulière. Ils méritent toutefois d'être relevés :

- En matière de politiques publiques pour l'aménagement du territoire, force est de constater la grande marge de manœuvre de l'Etat. Elle repose avant tout sur une bonne intégration entre la politique nationale et celle des villes. Comme je l'ai décrit, cette combinaison est à l'origine du dynamisme des villes et de leur capacité à mener des projets.
- Il est apparu que tous les grands projets néerlandais concernant de grandes parties du territoire n'ont pu être réalisés avec l'appui de la population que parce que dans ce domaine l'intérêt général domine sur l'intérêt privé (ou du moins ils n'entrent pas en conflit). La possibilité d'entreprendre de grandes actions, modifiant fortement un lieu dépend en effet de

---

<sup>88</sup> R. Leclerc et Q. Base, *Le cas de la Randstad Holland*, p.63.

<sup>89</sup> *idem*, p.65.

l'accord général de ce changement. Ce dernier est obtenu grâce à une tradition de consultation-concertation (issue notamment de la « démocratie négociée » décrite précédemment) qui précède l'établissement des rapports sur l'aménagement du territoire.

- La politique nationale d'aménagement du territoire est soutenue par des actions concrètes, destinées à servir d'exemples à suivre. Les 10 grands projets pour les Pays-Bas décrits précédemment en sont un bon exemple. L'Etat est le promoteur de sa propre politique et n'hésite pas à prendre des risques. Je pense que la réactivité du contexte dans lequel il agit est important. Dans ce sens, les deux points précédents sont sans doute une explication d'une telle prise de risque.

Le projet pour la Deltamétropole est un cas d'école pour beaucoup de régions urbaines désireuses d'unification.

Cette conurbation présente un cas exceptionnel de par sa configuration, les complémentarités et les proximités entre les grandes villes, leurs tailles et les projets que ces dernières peuvent mener en commun. De ce fait, il s'agit sans doute ici d'un cas particulier, comme on l'a vu d'un point de vue géographique et culturel en tout cas.

« Peu de régions sont comparables, en Europe, à la Randstad. On pourrait penser, pour la densité urbaine et l'intercommunalité, à la Ruhr, sans doute le cas le plus exemplaire de réseau intégré et achevé de villes. Les autres cas significatifs, Midlands ou plaine du Pô, par exemple, n'offrent pas tous les ingrédients de la Randstad.»<sup>90</sup>

Il est toutefois nécessaire d'aller au-delà de ces particularités pour comprendre ce qui dans ce cas peut servir d'exemple pour les métropoles européennes. Que peut-on déduire de cet exemple et qu'est-ce qui pourrait être transposable dans d'autres pays en Europe ?

L'exemple de la Deltamétropole est significatif dans la collaboration entre l'Etat, les provinces et les communes. Il faut qu'il existe à la fois une volonté des communes, donc d'en bas, de former une association prenant en compte les particularités de chacune des villes à priori concurrentielles pour former un projet coordonné. En même temps, il doit exister un cadre au niveau de la province et de l'Etat favorisant un tel projet et permettant de donner au projet une notion plus volontariste. On constate donc un effort d'intégration des politiques urbaines, (au travers notamment d'un rapport sur l'aménagement du territoire moins directif) qui est essentiellement le fait de l'Etat, trouvant un projet, provenant des villes elles-mêmes, exprimant leurs différences et leurs vocations respectives.

En Suisse, des projets de métropolisation ont été testés au niveau des grandes agglomérations comme celles de Zurich, de Bâle et de Genève. Le projet de recherche sur la

---

<sup>90</sup> R. Leclerc et Q. Base, *Le cas de la Randstad Holland*, p.57

métropole lémanique<sup>91</sup> en est un exemple. On constate que le processus de métropolisation touche la plupart des grandes villes dans lesquelles se développent de plus en plus une tertiarisation de l'économie, entraînant une désindustrialisation des centres et un développement des interactions à grande échelle. On passe donc du modèle de villes centralisées gérant à son niveau une partie du territoire au réseau de villes, de tailles comparables ou du moins de rôles identiques, jouant sur des liaisons fortes, mais sur des espaces discontinus. Il faut remarquer toutefois que le modèle Suisse ne se développe pas de la même façon qu'en Hollande, car la possibilité d'action est bien plus restreinte du fait de l'autonomie des communes vis-à-vis de celui de l'Etat et du fait même qu'une réelle volonté politique manque cruellement.

« En Suisse, l'attachement à l'indépendance communale est toujours marqué. (...) L'Europe urbaine s'est construite et s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui sur le principe du fractionnement politique. (...) Ici, se développe une attitude idéologique réactionnaire fondée sur le mythe de l'autonomie et de l'identité communale, qui résisteraient à la gestion managériale des grands ensembles urbains. Cette interprétation s'oppose à une conception plus large visant à réconcilier démocratie et efficacité, en faisant remarquer qu'une bonne coopération intercommunale réduit plutôt les effets négatifs de la métropolisation, par la rationalisation des équipements, et en augmente la compétitivité. »<sup>92</sup>

La différence reste qu'en Suisse la fusion communale reste difficile et donc que la compétition dont on parle ici concerne aussi la multitude de communes qui morcellent le territoire. Il s'agirait plutôt de trouver comme en Hollande l'échelle intermédiaire entre commune et canton qui permettrait un tel développement. (Il existe aux Pays-Bas au moins sept sortes de « régions » administratives qui opèrent au niveau méso, entre le gouvernement national et le gouvernement local.)<sup>93</sup>

Au niveau national, il pourrait y avoir alors un organe administratif similaire à l'atelier du Rijksmeester, destiné à coordonner les différents projets publics sur l'ensemble du territoire. Il ferait d'une part le lien entre les différents départements fédéraux responsables des projets et assurerait une cohérence d'ensemble, une ligne de conduite au niveau national. Cette attitude de contrôle au cas à cas, permettant l'adaptabilité à chaque situation tout en gardant un point de vue général, me semble beaucoup plus crédible qu'un plan directeur souvent inadapté ou pas assez précis. Je pense notamment à la problématique des friches industrielles, qui représentent d'importantes zones de développement pour les villes et qui

---

<sup>91</sup> cf. J.-P Leresche, D. Joye et M. Bassand, *La métropole lémanique et la Suisse romande*. Ainsi que l'article de P. Bonhôte, *A la recherche de la forme d'une ville lémanique*, in Tracés n°20, octobre 2002, pp.22-26.

<sup>92</sup> J.-L. Pinol (citant Leresche, 1996), *Histoire de l'Europe urbaine, tome II, de l'ancien régime à nos jours*, p.798.

<sup>93</sup> T.A.J. Toonen, *Les paradoxes des régions en Europe*, p.140.

nécessitent souvent des règlements particuliers administrativement très compliqués. Cette proposition remet bien sûr en question le fédéralisme, puisqu'il réduirait l'indépendance des cantons et des communes.

Mais, la notion de ville en Suisse, n'a jamais été reconnue comme une catégorie pertinente de la politique fédérale d'aménagement du territoire<sup>94</sup> Cela est dû d'une part, à l'importance majeure de la politique agricole et rurale et d'autre part à l'impossibilité pour la Confédération de s'adresser directement aux Communes, puisqu'elles dépendent plus spécifiquement des cantons.

« C'est ainsi que, ne tenant aucunement compte des éventuelles spécificités de l'aménagement dans les zones urbaines, les instruments de planification à disposition des aménagistes sont identiques, que ces derniers travaillent à l'aménagement d'une commune de montagne, d'une commune rurale du Moyen-Pays ou d'un quartier urbain. »<sup>95</sup>

Il est donc urgent d'adapter les outils de la planification à la problématique des villes qui, en Suisse comme ailleurs en Europe, représentent le cadre de vie de la majorité de la population. En Suisse, contrairement aux Pays-Bas, les projets territoriaux d'envergure ne font pas partie de la culture de l'aménagement. Ce changement d'échelle demande de définir de nouveaux paramètres d'appréciation, de redéfinir les éléments constitutifs de l'environnement et de développer de nouvelles méthodes de lecture, de description et de représentation des nouvelles formes urbaines.

Mais la possibilité de mener à bien ce type de projet se heurte à un autre écueil. Il s'agit du droit de propriété foncière qui prévaut bien souvent sur l'intérêt commun.

« (...) L'analyse en termes de régime institutionnel permet au contraire de montrer dans quelle mesure la difficile rencontre entre projets urbanistiques et dynamiques (ou inerties) des logiques et des intérêts des propriétaires fonciers constituent précisément très souvent l'explication principale des décalages fréquemment observés entre les intentions planificatrices des urbanistes et leur concrétisation sur le terrain. »<sup>96</sup> Nous avons vu que les villes néerlandaises avaient entamé une politique de rachat systématique de leur territoire dans l'optique justement de limiter les entraves à leur planification urbaine. En Suisse, de tels exemples sont rares (Le cas de la ville de Bienne doit tout de même être signalé) et bien souvent les villes n'ont pas les budgets nécessaires à de telles opérations.

---

<sup>94</sup> S. Narath, *in vues sur la ville* n° 8, février 2004, pp.3-4.

<sup>95</sup> *idem*, p.4.

<sup>96</sup> S. Narath, *in vues sur la ville* n° 8, février 2004, pp. 4-5.

## CONCLUSION :

Il faut conclure ce mémoire en saluant la démarche audacieuse entreprise par les Pays-Bas en matière d'aménagement du territoire depuis la seconde guerre mondiale jusqu'à nos jours. Je relèverai particulièrement le fait que le projet territorial soit redevenu un outil contemporain de planification et de connaissance. La revalorisation du rôle des projeteurs en découle directement et cela permet sans doute de réintroduire dans ce domaine des notions qui avaient disparu, telles que la culture, une meilleure prise en compte de la particularité du lieu, de la qualité de l'espace, du fait que la ville devient l'environnement de vie dominant, etc...

Il est en effet nécessaire aujourd'hui de renouer avec une « façon de penser le territoire ». La conceptualisation et la pratique du projet sont nécessaires pour créer une pensée commune, une utopie commune. Le projet urbain devient également un outil de compréhension d'une réalité complexe. Dans ce sens, le concept de réseau de villes est certainement un des plus féconds pour allier compréhension des dynamiques territoriales, structuration de l'espace, dépassement des inerties institutionnelles, conflits locaux et mobilisation d'acteurs.

Je conserverai tout de même un certain scepticisme face à la récupération possible des moyens d'information et des mesures participatives, dont le projet fait partie, par les acteurs usant du territoire comme d'un bien de consommation.

## BIBLIOGRAPHIE :

### - Sites Internet :

www.deltametropool.nl

www.vrom.nl

### - Ouvrages :

- *Petite Géographie des Pays-Bas*, Henk Meijer, Ed. Ministère des Affaires Etrangères, la Haye / Centre d'information et de Documentation pour la Géographie des Pays-Bas, Utrecht, 1987.
- *Petit Atlas illustré des Pays-Bas*, Henk Meijer, Ed. Ministère des Affaires Etrangères, la Haye / Centre d'information et de Documentation pour la Géographie des Pays-Bas, Utrecht, 1987.
- *La métropole lémanique et la Suisse romande*, J.-P. Leresche, D. Joye et M. Bassand, Lausanne, IREC, 1992.
- *Métropolisation / interdépendances mondiales et implications alémaniques*, J.-P. Leresche, D. Joye et M. Bassand, Ed. Georg SA, Genève, 1995.
- *Les paradoxes des régions en Europe, sous la direction de P. Le Galès et C. Lequesne*, Ed. La découverte, Paris 1997.
- *Greenheart Metropolis, Planning the Western Netherlands*, G.L.Burke, St-Martins Press, New-York, 1966.
- *Randstad, Holland*, G.R.P. Lawrence, Problem Regions of Europe, Ed.D.I. Scargill, oxford university press 1973.
- *La politique ABC Hollandaise*, in Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation d'une politique menée dans quatre pays, M.Fouchier, CPVS n°49 2001, pp.23-28.
- *L'aménagement du territoire aux Pays-Bas*, in L' Aménagement du territoire, P.Merlin, PUF, Paris 2000, pp.115-154.
- *Global City*, S. Sassen, Ed. Descartes & cie, 1996.
- *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, sous la direction de Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Ed. Elsevier, 2002. pp 125-152.
- *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de douze pays industrialisés*, sous la direction de Oscar W. Gabriel et Vincent Hoffmann-Martinot, Ed. L'Harmattan, 1999. pp.175-224
- *Le cas de la Randstad Holland*, R. Leclerc et Q. Base, agence Territoires Aménagement Développement, Rouen.
- *Collage city*, Colin Rowe, Fred Koetter, in folio éditions, collection Archigraphy, réédition de la version française, Goillon, 2002.

- *Histoire de l'Europe urbaine, tome II, de l'ancien régime à nos jours*, sous la direction de J.-L. Pinol, Ed. Seuil, Paris, 2003.
- *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, A. Corboz, Ed. de l'imprimeur, 2001.
- Articles :
- *Les apports et les limites du régime institutionnel de l'aménagement du territoire à la durabilité des aménagements urbains*, S. Narath, in *Vues sur la ville*, n°8, février 2004, pp.3-7.
- *Deltametropole-Un manifeste ou une affiche publicitaire ?*, F. Della Casa, A. Hohler et N. Pham, in *Tracés* n°14, juillet 2003, pp. 7-24.
- *Les Pays-Bas, un projet*, N. Pham, in *Tracés* n°20, octobre 2002, pp.7-11.
- *Projeter les Pays-Bas*, N. Pham, in *Tracés* n°20, octobre 2002, pp.12-15.
- *La Deltametropole*, N. Pham, in *Tracés* n°20, octobre 2002, pp.16-20.
- *A la recherche de la forme d'une ville lémanique*, P. Bonhôte, in *Tracés* n°20, octobre 2002, pp.22-26.
- Documents de travail de l'atelier de projet Deltametropole :
  - *Het ontwerp op tafel, inventarisatie en actualisatie grote projecten architectuurnota* (présentant les scénarios de départ pour la Deltametropole), K. Schipper, M.A. Visser, stedenbouw&architectuurmanagement, Amsterdam, juin 2001
  - *Ontwerpatelier Deltametropool*, (présentant les quatre projets issu du concours d'idée sur la Deltametropole, sous la direction de l'architecte d'Etat (Rijksbouwmeester)), conçu par Zandbelt & van den Berg spatial engineering and consultancy, Rotterdam, décembre 2002.
  - *Plaquette de présentation des 10 projets pour les Pays-Bas* (Grote Projecten : Ontwerpen aan Nederland), M.A. Visser, stedenbouw&architectuurmanagement, Amsterdam, juin 2001



## ANNEXES:

Declaration Delta Metropolis ([www.deltametropool.nl](http://www.deltametropool.nl))

A DECLARATION by the spatial planning aldermen of Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht regarding future urban development in the Netherlands.

1 THE DYNAMICS of society put heavy demands on town and country planning to accommodate the constant changes in the kaleidoscope of activities pursued by the population and the business and institutional sectors and to meet the ever higher environmental quality standards demanded by society.

2 THE SPATIAL PLANNING DYNAMICS are not confined to the territory existing within the administrative boundaries of municipalities and provinces and within national borders.

3 THE FOUR BIG CITIES of Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht have closely intertwined spheres of influence and would benefit immensely from a common spatial planning vision to provide each city with a clearer understanding of its own responsibilities in relation to urban development.

4 THE ADVENT OF THE EUROPEAN UNION makes that common vision even more necessary and urgent as the removal of national borders throughout Europe means that the role of the Netherlands within Europe will be largely determined by our ability to develop an urban complex with an international appearance, in other words: a European metropolis.

5 IN SOCIETAL AND ECONOMIC TERMS the development of the Delta Metropolis will depend on autonomous administrative bodies cooperating with equally autonomous companies and institutions, many of which operate internationally. Pooling resources is not a goal in itself, but rather a means to remain competitive in the international theatre of forces and thus competing in the international arena.

6 IN TERMS OF SPATIAL PLANNING the Randstad conurbation located in the west of the Netherlands is indissociable from its location in the delta between the rivers Rhine, Maas and Scheldt. This urban complex, abounding in water, forms the basis of the Dutch man-made landscape and has been a European hub of information, trade and transport for hundreds of years. The Dutch metropolis stands out from others in Europe, as it is a delta metropolis.

7 WE HAVE USED THIS BACKDROP to formulate the following vision of the future. The Delta Metropolis represents a two-pronged improvement in environmental standards: as a delta (in other words as a dynamic natural biotope) and as a metropolis (in other words as a dynamic urban area). The Delta Metropolis represents three growth areas:

- growth in diversity: broadening and deepening the repertoire of social, economic and cultural activities

- growth in competition: competing internationally to create the best conditions for sustainable human welfare
- growth in synergy: pooling creativity, organizational talent and potential to achieve better results on the basis of team effort

In the context of this vision, we see diversity as the cultural goal, competition as the economic resource and synergy as the driving force or social energy of the metropolis.

8 GROWTH in the context of this vision is first and foremost growth in quality. Greater diversity increases the freedom of choice. Greater competition inspires a better performance. Synergy calls for growth in the number and the intensity of internal social relationships, growth in the participation of the population in social, economic and cultural activities and growth in complexity. These qualities contribute to a sustainable society as they create the conditions for growth in flexibility, adaptability, societal resilience and solidarity.

8 QUANTITATIVE GROWTH is neither our main concern nor our highest priority on account of the population density and affluence in the Netherlands. On the basis of current population forecasts we face the prospect of having to accommodate at least one million more people in the Delta Metropolis by the year 2030 and provide the appropriate job opportunities and mobility. We expect that the continuing greater stringency of environmental standards will contribute to innovation in production processes in agriculture, industry and the services sector and thus to further growth in prosperity.

10 THE DEVELOPMENT of the Delta Metropolis is seen as a growth process which, from a historical perspective, started centuries ago; the process will take at least a few more generations to reach maturity. This development will accelerate in the second half of this century, on account of the strong growth in population and affluence and thanks to the multifaceted development of technology. The advent of the European Union will add greater momentum to the pace of development. These developments necessitate the formulation of new concepts and ideas.

11 THE QUALITY OF SPATIAL PLANNING is, for the purposes of this vision, the sum total of spatial planning conditions for a broad and deep repertoire of social, economic and cultural human interaction. Human interaction is the backbone of urban life. The city in its role as a provider of equality and opportunity relies on social interaction, with competition and compassion helping city-dwellers to acquire a mature social identity as human beings, as individuals and as members of society. The city as a source of prosperity relies on economic interaction, which produces synergy, added value from pooling individual capabilities and skills in urban economy. The city as an academy relies on cultural interaction, the permanent and public re-evaluation of prevailing standards and values, in which the arts and sciences, politics and religion are critical factors and reflected in all manner of practices and rituals. Attending this academy enhances cultural competence, the ability to handle a large

diversity of standards and values and to establish one's own routine.

12 THE DELTA METROPOLIS represents the changing mosaic of villages, towns, cities and a multitude of urban overflows, innovations and fragments - the sprawling city - in a controlled and carefully managed dynamic maze of scenic and urban components, the synergy of which relies on a sophisticated and interlinked transport and communications system - the compact city. This change is brought about by the transformation of each one of the four components of the spatial planning system: the water in the delta, the man-made landscape, the areas of urban interaction and the transport and communications network.

13 THE TRANSPORT AND COMMUNICATIONS NETWORK is the first transformation component, the core of which comprises the creation of synergy between the positive aspects of the road and rail transport systems. Given to the current ratio in passenger kilometres between motor traffic, public transport and slow traffic of 80:10:10 we advocate a massive expansion of public road transport (taxis, maxis, buxis and buses) as a replacement for private motor car transport. For the same reason we are all for linking up railway stations, public road transport stations along the motorways and parking facilities for private cars, wherever possible. This will establish a system of city ports in the Delta Metropolis, which in turn will create favourable conditions for areas of urban interaction. These city ports are interlinked by a metropolitan magnetically levitated (maglev) train system that combines speed with high frequency and low noise levels, if possible.

14 URBAN DIVERSITY. The variety in urban interaction environments as a whole is the second transformation component. This transformation comprises four subprocesses: (1) rearranging the amenities for the sciences, arts, politics, religion the media, education, sport and games, scattered throughout the sprawling city, so that they form a network of highly urbanized centres for interaction for all sections of the activities repertoire; (2) accommodating the urban economy, including its smallest sectors of business activity, according to the nature and phase of development of the business activity in question, possibly combined with other aspects of city life, such as housing, recreation, education, health care, transport and distribution, (3) urban renewal wherever necessary in view of the housing and labour markets, combined with further intensification of the use of space as far as possible (4) adding new, extensive urban and more village-like environments, such as those found on the coast and in the Amstelland and Vechtplassen areas.

15 THE MAN-MADE LANDSCAPE, as the backbone of a huge variety of communities of plants, animals and human beings is the third transformation component. In the west of the Netherlands, where space is used the most intensively, the man-made landscape is in decline as a result of homogenization and levelling off caused by continuing urban development: natural and historic differences are evened out. Diversity can be reinstated and enhanced by promoting the synergy of big and small regions, old and new forms of agriculture, major and minor waterways and lakes, wood and parkland,

interlinked by 'blue' and 'green' networks, in a coherent parkland system. A metropolitan parkland system is essential if the dynamics of urban development are to be controlled and if the land is to be used - partly thanks to sustainable agriculture - as a tool for subdividing the city and marking the city boundaries.

16 THE VARIETY OF WATER IN THE DELTA, the source of existence and symbol of the metropolis, is the fourth transformation component. The Delta Metropolis has a rich diversity of water: everything from ditches, brooks and rivers to reservoirs, canals, lakes, estuaries and the sea. Rural and municipal boundaries are defined by controlling water levels. This diversity will be enriched by changing the green belt of the Randstad into a Water Reserve, which will provide greater opportunity for enjoying the countryside and active open-air recreation, such as rambling, cycling, camping and all forms of water sports, than the present mix of fenland meadows and reclaimed land. As the backbone of the metropolitan parkland system, this Water Reserve will make a major contribution to the structure of the Delta Metropolis by the carefully selected location and form of pools and watercourses.

17 FROM A SPATIAL PLANNING PERSPECTIVE, the logical conclusion of the foregoing is to allow each of the four above-mentioned components to develop more or less independently, whilst continuing to interact with one another. The modernization of water management in the west of the Netherlands, the necessary adjustments to make agriculture comply with more stringent environmental requirements, urban renewal and retaining the position of the Netherlands in the network of European transport and communications links are developments which are each caught up in their own individual market circumstances and policy framework, yet by the same token they collectively form an integral part of the structural change which the creation of the European Union entails for the Netherlands as well.

18 AS ALDERMEN OF FOUR LARGE CITIES we look upon the responsibility for renewing our cities as our role in the development of the metropolis, and we expect others to regard the renewal of their cities, the development of the countryside, water management and transport and communications links as their responsibility. In a societal context the process of urban renewal covers a broad range of renewal: integration into society, education, employment, security and care. All these aspects share the common goal of enhancing and promoting participation in urban society. Spatial planning has been assigned the task of modernizing housing conditions, industrial estates, educational facilities and encouraging inner-city development. More generally, urban renewal means considerable improvement in the quality of public spaces, i.e. urban paving and plants with the emphasis on focal points of urban activity, such as parks, squares, sports facilities and areas around railway stations. After all, factors such as the quality of the everyday environment of city-dwellers determine their self-esteem.

19 THE CENTRAL PROJECT, which will give the Delta Metropolis form and substance, will designate and develop the five central city ports in the metropolis: the South Axis/City Centre of Amsterdam, Amsterdam Airport Schiphol, Hoog Haghe, Rotterdam CS railway station

and the Utrecht City Project. These link up the intercontinental air route network, the international railway network and the interregional motorway network via a number of public transport transfer points. The provision of public rail services between these five city ports which combine the speed of the TGV with the frequency of regional travel services will turn the four cities of the Randstad conurbation into one single urban complex: the Delta Metropolis.

20 THE COMBINATION of the five city ports with the urban network of centres for interaction will promote the accessibility of these centres with one another. This will establish the right conditions for creative intercity competition, which in turn will enhance the diversity aspect, and greater diversity will promote synergy. All this will create the conditions for further differentiation, specialization, top quality and for amalgamating the urban centres around the Water Reserve so that they form one complex whole: a European metropolis.

21 THE DEVELOPMENT CONCEPT for the Delta Metropolis comprises the interaction of the following four distinct processes: (1) forming public opinion to clarify the similarities and differences between the situation now and the Delta Metropolis, (2) forming coalitions and alliances to unite the supporters of the above-mentioned developments, (3) researching, and designing - for example the five city ports and the Water Reserve - to bring major elements of the metropolis nearer to realization, (4) prioritizing all projects that promote the creation of the Delta Metropolis. The synchronization and the interaction of these four processes with each other form the essence of the development concept and are a prerequisite for synergy. Translated into plain English, synergy means increased effectiveness produced by combined action.

#### THE DELTA METROPOLIS

##### THE SPATIAL PLANNING ALDERMEN

###### AMSTERDAM

D.B. Stadij

###### ROTTERDAM

J.C. Kombrink

###### THE HAGUE

P.G.A. Noordanus

###### UTRECHT

A.M.J. Rijckenberg.

